

# POÍTICAS EDUCATIVAS Y EQUIDAD



Harald Beyer, Sergio Bitar, Patrick Bouveau, Martín Carnoy, Rodrigo Castro, Miguel Cillero, Vicky Colbert, Cristián Cox, Egidio Crotti, Gustavo De Armas, Jean-Marie De Ketele, Marcela Gajardo, Juan Eduardo García-Huidobro, José María García s.j., Pablo González, Pedro Henríquez, Cecilia Jara, Ana Luiza Machado, María Ester Mancebo, Sergio Molina, Rose Neubauer da Silva, María Amelia Palacios, Jorge Pavez, Margarita Peña, Carlos Peña, Mauricio Perfetti del Corral, Dagmar Raczynski, Pablo Salvat, Sylvia Schmelkes, Juan Carlos Tedesco, Carolina Tohá.

**REFLEXIONES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL**  
**SANTIAGO DE CHILE, OCTUBRE DE 2004**



# POLÍTICAS EDUCATIVAS Y EQUIDAD



*Harald Beyer, Sergio Bitar, Patrick Bouveau, Martín Carnoy,  
Rodrigo Castro, Miguel Cillero, Vicky Colbert, Cristián Cox,  
Egidio Crotti, Gustavo De Armas, Jean-Marie De Ketele,  
Marcela Gajardo, Juan Eduardo García-Huidobro, José María García s.j.,  
Pablo González, Pedro Henríquez, Cecilia Jara, Ana Luiza Machado,  
María Ester Mancebo, Sergio Molina, Rose Neubauer da Silva,  
María Amelia Palacios, Jorge Pavez, Margarita Peña,  
Carlos Peña, Mauricio Perfetti del Corral, Dagmar Raczynski,  
Pablo Salvat, Sylvia Schmelkes, Juan Carlos Tedesco, Carolina Tohá.*

**REFLEXIONES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL  
SANTIAGO DE CHILE, OCTUBRE DE 2004**

Ford Foundation  
[www.fordfound.org/global/santiago](http://www.fordfound.org/global/santiago)

UNESCO  
[www.unesco.cl](http://www.unesco.cl)

UNICEF  
[www.unicef.cl](http://www.unicef.cl)

Universidad Alberto Hurtado  
[www.uahurtado.cl](http://www.uahurtado.cl)

Editor: Juan Eduardo García Huidobro

Este libro es producto del Seminario Internacional sobre Políticas Educativas y Equidad, realizado en Santiago de Chile en octubre de 2004.

“Las opiniones que se presentan en esta publicación, así como los análisis e interpretaciones, son de responsabilidad exclusiva de los expositores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de UNICEF.”

Las informaciones contenidas en el presente documento pueden ser utilizadas total o parcialmente mientras se cite la fuente.

Esta publicación está disponible en [www.unicef.cl](http://www.unicef.cl)

1.000 ejemplares

ISBN: 92-806-3884-X

Registro de Propiedad N° 46.502

Diseño: Marcela Veas, Carlos Bravo.

Impreso en Chile por Gráfica Funny, Santiago, Chile, abril de 2005.

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	5
INTRODUCCIÓN .....	7
<i>Ana Luiza Machado, María Amelia Palacios, Egidio Crotti, Juan Eduardo García-Huidobro</i>	
INAUGURACIÓN SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICAS EDUCATIVAS Y EQUIDAD .....	13
<i>Sergio Bitar, Ministro de Educación de Chile</i>	
PRIMERA PARTE. LA IGUALDAD EDUCATIVA: UNA META DEMOCRÁTICA .....	19
IGUALDAD EDUCATIVA Y SOCIEDAD DEMOCRÁTICA .....	21
<i>Carlos Peña</i>	
DERECHOS DEL NIÑO Y EDUCACIÓN. COMENTARIO A LA PONENCIA DE CARLOS PEÑA .....	31
<i>Miguel Cillero</i>	
¿VIVIR JUNTOS COMO IGUALES? NOTAS EN TORNO A UNA SOCIEDAD JUSTA, LA IGUALDAD .....	41
Y SU IMPORTANCIA PARA LA EDUCACIÓN Y LA DEMOCRACIA	
<i>Pablo Salvat</i>	
LA DISCRIMINACIÓN POSITIVA EN EL MUNDO: ¿UNA UTOPIA PEDAGÓGICA? .....	49
<i>Patrick Bouveau</i>	
IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y POLÍTICA EDUCATIVA .....	59
<i>Juan Carlos Tedesco</i>	
POLÍTICAS DE EQUIDAD EDUCATIVA EN COLOMBIA EN LOS '90 .....	69
<i>Margarita Peña</i>	
EL FUNDAMENTO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS .....	81
<i>Jean-Marie De Ketele</i>	
LA BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD A TRAVÉS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: ALCANCES Y LÍMITES .....	87
<i>Martín Carnoy</i>	
AMÉRICA LATINA: POLÍTICAS EDUCATIVAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA. SITUACIÓN, .....	101
TENDENCIAS, PERSPECTIVAS	
<i>Marcela Gajardo</i>	
SEGUNDA PARTE. POLÍTICAS EXITOSAS: ESTUDIOS DE CASOS LATINOAMERICANOS .....	119
UNA EXPERIENCIA DE ACCIÓN AFIRMATIVA: EL PROGRAMA DE LAS 900 ESCUELAS (CHILE) .....	121
<i>Dagmar Raczynski</i>	
CLASES DE ACELERACIÓN: ESTRATEGIA PARA LA CORRECCIÓN DE LA MULTIREPITENCIA .....	143
Y LA EXCLUSIÓN	
<i>Rose Neubauer da Silva</i>	
DISCRIMINACIÓN POSITIVA EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE BOGOTÁ. EL CASO DE LOS .....	155
COLEGIOS EN CONCESIÓN	
<i>Margarita Peña</i>	

DERECHO A LA EDUCACIÓN Y EQUIDAD EN URUGUAY. PRINCIPALES LOGROS Y DESAFÍOS .....	161
DE LAS ESCUELAS DE TIEMPO COMPLETO DE URUGUAY	
<i>María Ester Mancebo y Gustavo De Armas</i>	
COMENTARIOS A LA MESA REDONDA DE EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS DE ACCIÓN .....	173
AFIRMATIVA EN MEDIO URBANO	
<i>Cecilia Jara</i>	
ESCUELA NUEVA E IGUALDAD .....	177
<i>Mauricio Perfetti del Corral</i>	
LA EDUCACION INTERCULTURAL EN MÉXICO .....	185
<i>Sylvia Schmelkes</i>	
FE Y ALEGRÍA EN LA EDUCACIÓN RURAL EN EL PERÚ .....	189
<i>José María García, s. j.</i>	
COMENTARIOS A LA MESA REDONDA DE EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS DE ACCIÓN .....	199
AFIRMATIVA EN MEDIO RURAL	
<i>Vicky Colbert</i>	
TERCERA PARTE. DEBATE SOBRE LA IGUALDAD EDUCATIVA EN CHILE .....	203
LA EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN EN CHILE .....	205
<i>Sergio Molina</i>	
COMENTARIO A LA EXPOSICIÓN DE SERGIO MOLINA: LA EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN EN CHILE ....	225
<i>Cristián Cox</i>	
COMENTARIO A LA EXPOSICIÓN DE SERGIO MOLINA: LA EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN EN CHILE ....	231
<i>Sylvia Schmelkes</i>	
COMENTARIO A LA EXPOSICIÓN DE SERGIO MOLINA: LA EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN EN CHILE ....	235
<i>Jorge Pavez</i>	
COMENTARIO A LA EXPOSICIÓN DE SERGIO MOLINA: LA EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN EN CHILE ....	241
<i>Rodrigo Castro</i>	
LA IGUALDAD EDUCATIVA, EL FINANCIAMIENTO VÍA SUBVENCIONES Y LA ADMINISTRACIÓN .....	247
PRIVADA DE LA EDUCACIÓN: ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN	
<i>Pablo González</i>	
COMENTARIOS A LA EXPOSICIÓN DE PABLO GONZÁLEZ: "LA IGUALDAD EDUCATIVA, .....	271
EL FINANCIAMIENTO VÍA SUBVENCIONES Y LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA DE LA EDUCACIÓN"	
<i>Pedro Henríquez</i>	
COMENTARIOS A LA EXPOSICIÓN DE PABLO GONZÁLEZ: "LA IGUALDAD EDUCATIVA, .....	281
EL FINANCIAMIENTO VÍA SUBVENCIONES Y LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA DE LA EDUCACIÓN"	
<i>Harald Beyer</i>	
COMENTARIOS A LA EXPOSICIÓN DE PABLO GONZÁLEZ: "LA IGUALDAD EDUCATIVA, .....	289
EL FINANCIAMIENTO VÍA SUBVENCIONES Y LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA DE LA EDUCACIÓN"	
<i>Carolina Tohá</i>	
A MODO DE SÍNTESIS: POLÍTICAS EDUCATIVAS Y EQUIDAD EN CHILE .....	293
<i>Juan Eduardo García-Huidobro</i>	

## Presentación

El libro que ponemos en sus manos contiene los trabajos presentados en el “Seminario Internacional sobre Políticas Educativas y Equidad” convocado por UNICEF, UNESCO, la Fundación Ford y el Departamento de Educación de la Universidad Alberto Hurtado y realizado en Santiago de Chile, entre el 13 y el 15 de octubre de 2004.

El Seminario se propuso avanzar en el análisis de las políticas relativas a la equidad e igualdad educativa en Chile. El carácter internacional del evento permitió contrastar la situación nacional con la experiencia de otros países, enriquecer la discusión sobre la situación chilena y ofrecer el debate como insumo para el tratamiento del tema en otros países de la región.

De hecho se trata de un tema regional. Los sistemas escolares de América Latina están profundamente segmentados en función del status social y económico de las personas; en ellos los pobres reciben una educación abiertamente inferior a la que reciben los ricos, lo que se expresa dramáticamente en los bajísimos niveles de logro de aprendizaje de los grupos más pobres según diversas mediciones. Quebrar esta realidad no es fácil, pero es inaplazable porque este nivel de desigualdad no es justo ni decente, acarrea mucho dolor y frustración e impide el avance hacia el desarrollo. Son muchos y crecientes los que ven en la educación y, más concretamente, en la educación de los pobres uno de los caminos por los que hay que empezar a transitar para mejorar la distribución del ingreso, la calidad de vida y el desarrollo en América Latina.

El Informe de Educación Chilena, realizado por la OECD (2004) resalta la semejanza y diferencia de la situación chilena. “Más que cualquier otro país en América Latina durante la década pasada, Chile ha tratado sistemáticamente de mejorar el acceso y la calidad de la educación”, pese a lo cual la situación educacional chilena se asemeja al resto de América Latina, en su enorme desigualdad y segmentación. Este resultado, hecho público por un observador externo y prestigioso como el equipo de revisión de la OECD, debe dar lugar a un debate sistemático sobre la desigualdad estructural de la educación chilena que puede ser promisorio para inducir cambios a la política educacional en Chile y muy iluminador para el resto de los países de la región.

El Seminario abordó la temática de la igualdad y equidad de la educación en tres aproximaciones sucesivas.

En *primer lugar*, con un enfoque más general y teórico se puso el tema de las relaciones entre educación, igualdad/desigualdad y justicia y se revisó la experiencia internacional para conocer los alcances y los límites de las políticas educativas que han buscado una educación más igualitaria.

En la primera parte del libro el texto de Carlos Peña plantea la íntima conexión entre igualdad educativa y teoría democrática, perspectiva que es complementada en los comentarios de Miguel Cillerro y Pablo Salvat desde la óptica de los derechos del niño y de la teoría de la justicia. Los textos siguientes – Margarita Peña, Juan Carlos Tedesco, Jean-Marie

De Ketele, Martín Carnoy, Patrick Bouveau y Marcela Gajardo— reflexionan sobre lo aprendido en torno a la capacidad de las políticas de acción afirmativa o de discriminación positiva para hacer avanzar la igualdad educativa.

En un segundo momento del Seminario, rescatado en la *segunda parte* del libro, el foco se puso en el análisis de casos de políticas latinoamericanas más circunscritas, tanto urbanos como rurales, que han buscado una solución equitativa a la educación de los más pobres. En el ámbito urbano se conocieron y analizaron experiencias de Chile, Brasil, Colombia y Uruguay; en el rural de Colombia, México y Perú. Ambas mesas finalizaron con un comentario; así Cecilia Jara, ex coordinadora del Programa de las 900 escuelas de Chile, cerró la reflexión a nivel urbano y Vicky Colbert creadora de Escuela Nueva en Colombia, el tema rural.

La *tercera parte* del libro se organiza en torno a la pregunta ¿cómo puede la educación chilena llegar a ser igualitaria? Sergio Molina inicia el tema con un análisis de la equidad en la educación chilena y pone en la discusión una propuesta central para conseguirla: masificar las escuelas efectivas. Su ponencia fue seguida de sendos comentarios de Cristián Cox, Silvia Schmelkes, Jorge Pavez y Rodrigo Castro. A continuación Pablo González relacionó la igualdad educativa con dos aspectos muy distintivos del sistema educacional chileno: el financiamiento vía subvenciones y la administración privada de la educación; sus planteamientos fueron comentados por Pedro Henríquez, Harald Beyer y Carolina Toha.

Cierra el volumen una síntesis sobre las propuestas ofrecidas para proseguir la búsqueda de una educación más equitativa para Chile.

*Santiago, abril de 2005.*



## Introducción

Ana Luiza Machado, María Amelia Palacios, Egidio Crotti,  
Juan Eduardo García-Huidobro<sup>1</sup>

El libro que presentamos es el producto de un esfuerzo colectivo de muchas instituciones y personas. Él está basado en las exposiciones y discusiones que sostuvimos en el Seminario Internacional “*Políticas Educativas y Equidad*”, coorganizado por UNESCO, Universidad Alberto Hurtado, Fundación Ford y UNICEF, y que se desarrolló en Santiago de Chile en octubre de 2004. Académicos de Europa, Estados Unidos y América Latina compartieron sus análisis y experiencias en torno a la necesidad y las posibilidades de mejorar significativamente los niveles de equidad en los sistemas educativos. Para UNICEF, UNESCO y Fundación Ford este trabajo es parte de un proceso permanente de cooperación con los gobiernos de la Región orientado a promover políticas educativas que expandan el ejercicio del derecho a la educación. Para la Universidad Alberto Hurtado, el contribuir a pensar una más justa educación para Chile es consustancial a su misión institucional.

Como puede apreciarse a través de la lectura de los diferentes capítulos que lo componen, el libro muestra un panorama de enorme complejidad y diversidad. Complejidad, porque mientras más se conocen las causas, manifestaciones y consecuencias de la inequidad en educación, más difícil parece ser revertirla decisivamente. Diversidad, porque tanto las perspectivas de análisis como las propuestas de política dan cuenta de un terreno rico y heterogéneo, donde ciertos consensos son acompañados por una dosis no menor de desacuerdos. Consecuentemente,

nos ha parecido oportuno dedicar esta breve introducción a sintetizar la visión que como nuestras instituciones comparten sobre estas materias. Para hemos decidido detenernos en tres conceptos que articulan la discusión: el compromiso con el derecho a la educación, la definición de equidad en educación, y el foco en las políticas educativas. La idea central que esta introducción intenta establecer es que, en las circunstancias de la sociedad contemporánea, estos tres elementos deben articularse satisfactoriamente para lograr que cada niño y joven encuentre en la educación una rica oportunidad de desarrollo personal y una efectiva herramienta para su inserción social.

Históricamente, la noción de **derecho a la educación** ha estado estrechamente ligada a la idea de garantizar el acceso universal a la escuela. Desde la perspectiva de las políticas públicas esta concepción del derecho a la educación ha sido materializada en las *leyes de escolaridad obligatoria*, y en los constantes esfuerzos por llevar la escuela a todos los rincones geográficos y sociales de cada país. Acumular un cierto número de años en la escuela y –eventualmente– obtener un diploma que certifique dicho proceso han sido los dos mayores indicadores de que el derecho a la educación ha sido satisfecho para una determinada persona.

---

<sup>1</sup> Ana Luiza Machado es Directora de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y El Caribe; María Amelia Palacios es encargada de Educación de la Fundación Ford para Colombia, Perú, Chile y Argentina; Egidio Crotti es Representante de UNICEF para Chile y el Cono Sur; Juan Eduardo García-Huidobro es director del Departamento de Educación de la Universidad Alberto Hurtado.

Hay buenas razones que explican esta estrecha asociación entre derecho a la educación y escolaridad mínima obligatoria. En muchos países –Chile entre ellos– las leyes de escolaridad obligatoria precedieron a la legislación internacional sobre derechos humanos y –consecuentemente– a las normas internacionales sobre el derecho a la educación y los derechos del niño. Estas leyes de escolaridad obligatoria fueron la respuesta política a demandas de movimientos sociales, especialmente de clase media y de los sectores obreros mejor organizados. El acceso a la escuela y la garantía de un cierto número de años en ella fueron una conquista social que moldeó decisivamente la visión social sobre la educación. Adicionalmente, con la creciente modernización de la economía y la demanda por trabajadores mejor calificados, el requerimiento del certificado escolar comenzó a expandirse rápidamente como llave de entrada a mejores posiciones en el mercado laboral. Acumulado por varias décadas y cada vez más generalizado en el mercado de trabajo, este proceso terminó por asociar íntimamente las expectativas y demandas de movilidad social de los sectores medios y bajos, con la obtención de un diploma otorgado por la institución escolar. La respuesta de los gobiernos, aunque económicamente demandante, era políticamente simple: construir escuelas, contratar profesores, y asegurar la asistencia sostenida de los alumnos.

Esta visión simple del derecho a la educación como derecho a la escolarización y a la obtención del certificado escolar se ha ido agotando tanto en las declaraciones de la comunidad internacional como en los diseños de política educativa. Múltiples causas explican el agotamiento de este modelo. Por una parte, el hecho de que los sectores pobres y de clase media no hayan obtenido una educación de calidad equivalente a la de los sectores privilegiados ha limi-

tado la capacidad igualadora de la educación; así, aunque formalmente iguales, los certificados escolares están socialmente estratificados como sus dueños. Por otra parte, la producción, diseminación, apropiación y uso del conocimiento se han vuelto cada vez más decisivos, no sólo en el mundo de la economía, sino en la vida social contemporánea en general. El modelo tradicional de educación incluía tres elementos fundamentales: la alfabetización fundamental en lecto-escritura y matemáticas, la adquisición de símbolos rudimentarios de ciudadanía, y el desarrollo de hábitos básicos de disciplina personal. La sociedad contemporánea demanda y espera más de la educación.

Las políticas comienzan a concentrarse en el mejoramiento de la calidad de la educación, mientras la comunidad internacional conceptualiza (y regula) esta transformación como “el derecho a aprender”. Este giro, que se ha graficado como el cambio del énfasis en la enseñanza por el énfasis en el aprendizaje, fue plasmado en la *Cuarta Conferencia Internacional sobre la Educación de Adultos* (UNESCO 1985), donde se declaró la existencia del “derecho a aprender”. Unos años después la comunidad internacional alcanzaría un consenso sobre esta materia expresado en la *Declaración Mundial de Educación para Todos* (1990), elaborada en la Conferencia Mundial celebrada en Jomtiem. En una de sus partes la Declaración Mundial señala: “Cada persona –niño, joven, o adulto– deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje [...] como los contenidos básicos del aprendizaje”.

Reconociendo que dichas *necesidades básicas de aprendizaje* varían histórica y geográficamente, la Declaración de Jomtiem ofreció un criterio perma-

nente de calidad educativa: el desarrollo de las capacidades individuales para ser una persona socialmente competente. Esta Declaración posee dos elementos decisivos para lo que estamos discutiendo: por una parte –como se mencionó– reemplaza el foco “formal” centrado en el acceso a los ciclos educativos por uno “sustantivo” centrado en las necesidades básicas de aprendizaje; por otra, da un giro desde la garantía de verse simplemente “expuesto” a oportunidades de aprendizaje, hacia la preocupación porque las personas tengan la capacidad de “aprovechar” dichas oportunidades. En otras palabras, asegurar que niños y jóvenes aprendan.

¿Implica esto que la calidad de la educación estaría incluida en el derecho a la educación? Nos parece que una respuesta negativa a esta pregunta torcería el sentido más profundo que el derecho a la educación tiene (formulado siempre en términos de objetivos de desarrollo de la persona y la sociedad), al tiempo que defraudaría las expectativas y la confianza que la sociedad ha depositado en la educación. Se debe estar conciente, sin embargo, que considerar el derecho a aprender y –por lo tanto– a recibir una buena educación, como parte constitutiva del derecho a la educación tiene enormes y complejas repercusiones sobre los sistemas escolares y las políticas educativas. El conjunto de este libro (concentrado en el caso de los sectores pobres del campo y la ciudad) es de hecho una aproximación a dicha complejidad.

Por ejemplo, ¿es posible tener indicadores comunes de calidad que permitan evaluar si una determinada oferta educativa está cumpliendo con el espíritu del derecho a una buena educación? Los instrumentos de derecho internacional –especialmente la *Convención de los Derechos del Niño*– proporcionan dos criterios generales para abordar este asunto. Primero, la educación a la que se tiene derecho debe promover los valores universales consagrados en la

*Declaración Universal de los Derechos Humanos*: la igualdad entre las personas, el respeto a la diversidad, la tolerancia y la no discriminación, la promoción del bien común. Es decir, una educación sectaria, excluyente, que no respeta a los estudiantes en su individualidad y que no les acoge cuando enfrentan problemas, no estaría satisfaciendo este primer principio de calidad. Segundo, la educación debe equipar a los niños y jóvenes con las capacidades y conocimientos necesarios para asumir competentemente su condición de ciudadano, en el sentido más amplio de la palabra. Es decir, si la educación no mejora las capacidades laborales de las personas, no les prepara para sus roles sociales adultos, no les equipa con las capacidades para seguir aprendiendo, o no les proporciona herramientas para ser ciudadanos informados, responsables y capaces de plasmar y desarrollar sus propios proyectos de vida, no estaría contribuyendo a satisfacer el derecho a aprender consagrado internacionalmente. Tercero, además es importante también una visión sistémica: no podemos hablar de educación de calidad a nivel de los sistemas educativos si ellos no son capaces de ofrecer oportunidades múltiples y adecuadas a las diferentes necesidades y situaciones de los alumnos para que todos desarrollen efectivamente dichas capacidades.

Ciertamente, estos criterios generales, aunque esenciales, no proporcionan indicadores concretos con los que monitorear el cumplimiento del derecho a la educación. Su concreción como políticas públicas orientadas a satisfacerlos, tanto como criterios para evaluar su cumplimiento, no sólo dependen de cada país, sino que varían con el propio desarrollo de la sociedad. Esto hace que –inevitablemente a nuestro juicio, y tal como lo demuestran las experiencias y análisis presentados en este libro– siempre habrá espacios para el debate y el conflicto en torno a cómo

definir en cada época y lugar los alcances prácticos del derecho a la educación. En último término esta incertidumbre nace de la naturaleza misma de la educación en el mundo contemporáneo, cuyo fin no se encuentra en sí misma sino en sus relaciones con la sociedad a la que pertenece y sirve. Para ser claros: pensamos que es mejor asumir la complejidad del derecho a la educación como derecho a aprender y a desarrollarnos como personas, que quedarse anclados en una concepción formalista del derecho a la educación como simple acceso a la escuela o la obtención de un certificado.

Ahora bien, introducir la noción de derecho a aprender no reemplaza, sino que complementa la visión tradicional del derecho a la educación como derecho a la escolarización. Especialmente para los sectores más postergados de la sociedad, el acceso a las oportunidades educativas encuentra en la asistencia a la escuela la condición primera e indispensable. Así, estas dos dimensiones –escolarización y aprendizaje– debieran ser consideradas criterios básicos para orientar las políticas de equidad educativa.

A lo largo del libro varias veces se discute y propone definiciones del **concepto de equidad** en educación. Escapa a los alcances de esta introducción hacer un análisis de dichas propuestas, pero es bueno señalar que se trata, a nuestro juicio, de un debate no sólo académicamente interesante sino políticamente necesario: la definición de equidad con que se trabaje debiera constituir un criterio de evaluación de la efectividad de las políticas educativas.

Tres nociones han dominado los debates sobre equidad, cada una de las cuales tiene orígenes filosóficos y políticos diferentes, y –más importante– consecuencias prácticas distintas. En primer lugar, la equidad se ha entendido como asegurar que todos los estudiantes alcancen un nivel considerado básico: el acceso universal a cierto nivel de educación (“es-

colaridad mínima obligatoria”) y aprendizajes (“objetivos fundamentales”) se considera esencial para garantizar un mínimo de integración social. De esta forma, la exclusión es la manifestación de falta de equidad. En segundo lugar, la equidad también se la entiende como garantizar igualdad de oportunidades al interior del sistema educativo; así, tanto los años de escolaridad como los resultados de aprendizaje de un estudiante no debieran estar determinados por sus características sociales, económicas, étnicas, de género, o su lugar de residencia. La herencia de los privilegios o de las postergaciones, así como las situaciones de discriminación arbitraria, son desde esta perspectiva las manifestaciones de la inequidad. Finalmente, también se ha definido la equidad como la promoción de resultados finales crecientemente igualitarios, para angostar la distancia entre quienes acumulan más y menos capital educativo. La presencia de grandes brechas tanto en los resultados de aprendizaje como en los años de educación entre los más y menos exitosos en el sistema educativo serían manifestaciones de desigualdad que implican una inequidad (entendiendo que no toda desigualdad o diferencia debiera considerarse inequitativa).

Cada una de estas nociones de equidad educativa proporciona elementos indispensables para evaluar el grado en que el derecho a la educación (a la escolaridad y al aprendizaje) está siendo garantizado. Más aun, desde el punto de vista de las políticas educativas, estas nociones son complementarias: asegurar la satisfacción universal de las necesidades básicas de aprendizaje es una condición *sine qua non* para avanzar hacia un genuino estado de igualdad de oportunidades; por otra parte, un sistema que produce resultados extremadamente desiguales tiende a la creación de elites privilegiadas, y dificulta la integración de los menos afortunados. Con todo, de los contenidos del libro se desprende que las políticas de

equidad educativa no han sido igualmente efectivas en cada uno de estos tres dominios. Por ejemplo, no obstante Chile ha sido relativamente exitoso en garantizar un nivel mínimo de escolarización para todos, la brecha de desigualdad que separa a los que obtienen más de los que obtienen menos capital educativo ha tendido a permanecer relativamente estable.

Finalmente, ¿por qué el **foco en las políticas educativas**? De la discusión anterior queda claro –a nuestro juicio– que garantizar el derecho a la educación entendido como derecho a aprender no es un asunto meramente legislativo o administrativo. No se trata sólo –como es sabido– de que las normas no son suficientes para acomodar la realidad a su imagen y que pueden volverse (y lo han hecho a menudo) una formalidad inefectiva. Si nuestro argumento es correcto, el derecho a aprender requiere además una permanente redefinición a fin de garantizar su relevancia para la vida de las personas. Adicionalmente, su concreción precisa un trabajo conciente, intensivo y altamente complejo para superar las constantes barreras hacia la equidad tal como fue definida.

Pero no sólo el formalismo legalista o la respuesta burocrática han mostrado ser insuficientes para garantizar el derecho a la educación en condiciones de equidad. El conjunto de los análisis presentados en el libro permite concluir que tampoco basta con asegurar los recursos y generar un marco de incentivos que estimule la libre competencia entre las escuelas para producir calidad educativa para todos. Dicho en términos gráficos: los niños llegan desiguales y salen desiguales del mercado escolar. De hecho, no cabría esperar otra cosa. Si la educación se reduce a un bien de consumo familiar, los niños y jóvenes obtendrán tanta educación como sus padres puedan proveerles. Esta situación contradice la idea misma de derecho a la educación, que remite al compromiso colectivo por ampliar las oportunidades de aprendi-

zaje de los niños más allá de sus recursos familiares. En definitiva, por esta vía también se concluye que son necesarias las intervenciones públicas a nivel de escuelas, docentes, y familias, específicamente orientadas a mejorar las oportunidades de aprendizaje de los más pobres con miras a hacer efectivo su derecho a la educación.

Es en este contexto que se sitúa la pregunta central del libro: ¿cómo es posible desarrollar políticas de Estado que permitan a la educación y a la escuela jugar un rol importante en la promoción de mecanismos de movilidad y de inclusión social? Esto en sociedades caracterizadas por inequidades sociales inaceptables. Responder a esa pregunta implica analizar diferentes factores relacionados con el financiamiento y la gestión escolar, pero también con las prácticas pedagógicas y el rol de los profesores; implica asimismo pensar en la articulación entre las políticas universales y las intervenciones focalizadas en educación; finalmente, esta pregunta remite al mejoramiento de la escuela, pero también exige mirar “antes” (la promoción del desarrollo infantil temprano), “después” (las oportunidades de educación postsecundaria), y “alrededor” (el apoyo a las familias y las comunidades en que los niños crecen) de la escuela. Sobre cada uno de estos y otros aspectos los autores del libro aportan análisis, experiencias y propuestas, que agradecemos y tenemos el gusto de poner a disposición de los lectores.



## Inauguración Seminario Internacional sobre Políticas Educativas y Equidad

Sergio Bitar, Ministro de Educación de Chile

Agradezco a las instituciones organizadoras por esta invitación. A la Universidad Alberto Hurtado, que ha estado tomando un liderazgo en estos temas gracias al impulso de Juan Eduardo García Huidobro, un hombre que por su preparación y fortaleza también tuvo la suerte de ocupar cargos importantes en el Ministerio de Educación.

Mis agradecimientos también a Egidio Crotti, que siempre nos ha ayudado desde la UNICEF, y a la Fundación Ford, que ha mantenido una política de apoyo en temas de mercado y de equidad.

Gracias también a nuestros invitados internacionales que nos ayudan con sus experiencias. Quiero subrayar, especialmente a nuestros colegas latinoamericanos, que los espacios que tenemos para avanzar juntos son muy grandes. A fines de agosto firmamos un acuerdo para constituir una red de portales educativos de América Latina formada por los portales de cada país. El propósito es intercambiar contenidos. Gracias a la tecnología, podemos tener mayor integración y podemos dar un salto en materia educativa.

Quiero destacar la importancia de reforzar la investigación en educación. En América Latina, tenemos muy bajos niveles de investigación en educación, lo que también sucede en Chile. Un país que no tiene calidad de educación sustentada en bases empíricas, que no analiza, no investiga ni invierte en postgrados y doctorados en esta materia, no va a poder llegar muy lejos. En Chile, tenemos que disponer más recursos para la investigación educativa y reforzar los equipos de estudios en el Ministerio de

Educación para desarrollar una capacidad más potente de reflexión.

Lo que también me interesa resaltar al iniciar mis palabras es el informe que se entregó ayer del World Economic Forum, que muestra a Chile en una posición bastante destacada: sube su posición en materia de competitividad internacional, lo que está muy bien; pero en educación, estamos atrasados.

El talón de Aquiles de Chile está en la educación y la innovación, materias ambas conectadas entre sí.

Y hay un doble talón de Aquiles en cuanto a equidad en la educación: estamos atrasados respecto a los países desarrollados, pero también a nivel interno hay una fuerte desigualdad educativa, lo que representa una gran traba para la equidad y calidad. Un país con desigualdad no logra nunca niveles de calidad importantes.

### **EDUCACIÓN: LA NECESIDAD DE SITUARLA EN EL CENTRO DEL DEBATE NACIONAL**

Yo provengo del lado económico-político a la educación y eso tiene ventajas porque uno busca conectar la educación con los temas nacionales. Si en una sociedad la educación no es parte de los discursos de todo político importante, quiere decir que este tema, que es central, no está en el eje del debate. En economía, no basta con discutir sobre tasas de interés si la educación no está en el medio del debate y del desarrollo.

He notado que en Chile hay una debilidad en los dos terrenos: político y económico. Cuando

asumí esta cartera, constaté que la Agenda Pro-Crecimiento no tenía ningún capítulo sobre educación. ¿Cómo se puede hacer una Agenda Pro-Crecimiento sin educación en el mundo de hoy?

Acabamos de firmar un acuerdo con la Confederación de la Producción y el Comercio sobre educación y empresa, de manera de involucrar más a las empresas en el tema educacional. Digo esto, porque el debate económico y político sobre la desigualdad en América Latina ha estado normalmente centrado en otros terrenos: salud, vivienda, salarios mínimos, combate a la inflación, subsidios, y poco en la transformación educativa que se requiere para la equidad.

En este terreno, hemos oscilado entre políticas de mercado –creyendo que esto sólo se arregla con el mercado, con políticas de chorro que han predominado en muchas partes, lo cual es enteramente falso– y políticas populistas, pensando en que si uno aumenta artificialmente las rentas o los subsidios, va arreglar el tema.

América Latina tiene una oportunidad histórica al comenzar el siglo XXI de enfrentar la equidad a partir de la educación. Pero esta oportunidad no está colocada, a mi juicio, en su real dimensión ni está situada en el centro de los debates.

Me atrevería a afirmar aquí que el consenso que hay es falso. Hablamos de que la educación es importante, pero ese consenso se queda sólo en el titular, porque a la hora de poner recursos financieros para educación, no están. Lo mismo ocurre, cuando necesitamos hacer modificaciones institucionales para fortalecer la educación pública y abrir más acceso a la educación superior. O cuando en el Parlamento se bloquea la concursabilidad de los directores para manejar las escuelas públicas, o se oponen a un royalty del cobre para generar mayores recursos para invertir en innovación, ciencia y tecnología.

Uno puede afirmar que no hay consenso real. Todos dicen que la calidad de la educación es pobre en las escuelas públicas lo que daña a los estudiantes que provienen de familias de menores recursos, pero cuando hay que hacer cambios y poner más recursos para asegurar mayor calidad, modificar la concursabilidad de los directores y mejorar la formación de los profesores, no hay consenso. Y ahí están los proyectos de ley trancados en el Tribunal Constitucional con tres requerimientos de la oposición.

La gran opción de América Latina es la educación. Es el arma más potente para cambiar la sociedad y hacerla más equitativa, pero no hay consenso en eso. Entonces, creo que la pregunta central es cómo se construye ese consenso. A mi juicio, esto tiene que ver con cinco puntos que hay que trabajar y explicitar:

- Un acuerdo político real y coherente entre el discurso y las acciones.
- Recursos financieros mayores a los que estamos poniendo o el uso más eficiente de los que estamos invirtiendo.
- La expansión de la cobertura educacional, con metas no sólo de educación primaria. En América Latina, tenemos que proponernos muy pronto la meta de completar con cobertura plena la educación secundaria.
- Recursos diferenciados para ofrecer mayor igualdad de oportunidades.
- Y contenidos para formar de manera más integral a los ciudadanos. Uno no sólo está formando grandes operadores que sepan manejar matemáticas y entiendan bien lo que leen, sino que estamos formando buenos ciudadanos, personas capaces de construir países más justos y equilibrados, con mejores relaciones, y que fomenten la no violencia, la tolerancia, la no discriminación y la solidaridad.



A mi juicio, estos son los cinco puntos centrales para un consenso que genere más equidad, sustentado en la democracia. No veo de qué manera se va a construir la equidad si no hay un sistema de democracia fuerte en que la sociedad civil se exprese con más intensidad.

## **AVANCES SIGNIFICATIVOS, PERO SIGUE PENDIENTE LA DESIGUALDAD**

Quisiera hacer un par de consideraciones sobre Chile que creo son importantes para todos los chilenos y para América Latina, porque creo que los problemas que tenemos son los mismos en toda la región.

Los resultados de la última Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) demuestran que hemos tenido avances muy sustantivos de 1990 al 2004. Lo destaco porque un país que no tiene cierto orgullo de lo que hace, no puede realizar más cosas y si lo único que hace es criticar todo lo que se hace y encontrar todo malo, no llega muy lejos.

Tenemos que reconocer lo que hacemos y no me cabe duda que ampliar la cobertura parvularia del 20% al 35% es un avance. El próximo año vamos a tener cien mil nuevos cupos abiertos en el Gobierno de Ricardo Lagos, de los 120 mil propuestos.

Estamos alcanzando el 100% de cobertura en kinder y sobre el 50% en prekinder, por lo tanto la meta de llegar a 14 años de escolaridad para el Bicentenario de la Independencia, el 2010, está a la mano: 100% de cobertura en prekinder y kinder y 12 años de escolaridad como se estableció en la reforma constitucional aprobada el año pasado.

Para alcanzar esa meta, tenemos que hacer cambios culturales, porque la CASEN demostró que muchas madres piensan que no hay que llevar a los niños tan pronto al colegio. Hay que hacerlas comprender que si su hijo va antes, mejor, y hay que dar

más flexibilidad a las madres para que puedan salir a trabajar y generar otros ingresos.

En cobertura de la educación media, hemos avanzado del 80%, en 1990, al 93% el año 2003. Es un avance muy importante y tenemos planes fuertes para reducir ese 7% de deserción. Eso es más complejo, más duro, pero estamos desarrollando acciones como prohibir que sea expulsada del colegio una adolescente que se embaraza o esforzarse por traerla de vuelta al liceo, hasta entregar becas para los jóvenes que provienen de familias de escasos recursos, transporte escolar en las zonas rurales, internados y ampliación de liceos.

En educación superior, el avance nos ha llevado a tener una cobertura actual para la cohorte de 18 a 24 años de 37%. En 1990 alcanzaba al 17%. Hemos tenido un aumento notable en los 14 años de democracia. Podemos ver por qué se produjo, cuáles son los problemas nuevos que tenemos y hacia donde tenemos que llegar. No cabe duda que al 2010 tenemos incluso que sobrepasar un 40% de cobertura en educación superior (que no es lo mismo que educación universitaria).

También el fuerte plan de jornada escolar completa ayuda a la equidad. Mi estimación es que estamos construyendo –fíjense bien– un colegio por cada día del gobierno de Ricardo Lagos. Eso es hartito para un país de quince millones de habitantes.

Lo que hemos invertido el año pasado en infraestructura escolar es más de lo que se invirtió en los 17 años de dictadura. ¡En un año de democracia, 17 años de inversión en infraestructura escolar! Son cifras potentes, pero la deuda en materia de desigualdad sigue pendiente.

## **CÓMO ENFRENTAMOS LAS INEQUIDADES**

Los estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) nos han

planteado que la equidad tiene que ver con los volúmenes de financiamiento y la fórmula de financiamiento.

Tenemos también una diferencia en cuanto a las mediciones de resultados educativos, que demuestran que Chile está bajo en relación a los países desarrollados y que además hay diferencias importantes entre unos sectores sociales y otros.

Para enfrentar esto, estamos avanzando en varias direcciones. Una de ellas es la nueva Ley de Jornada Escolar Completa, que espero podamos promulgar en los próximos días. En esa ley hay una norma que establece que los colegios a los que damos una subvención tienen la obligación de recibir por lo menos un 15% de niños de familias de escasos recursos. Es una forma de ayudar un poco a la cohesión social, porque hoy en día el sistema escolar está muy segmentado. Esa corrección es indispensable.

También estamos trabajando en la subvención diferenciada que nos permite reforzar la calidad de los colegios más modestos. Debemos poner recursos adicionales, pero no es parte de nuestra política hacerlo a través de *vouchers*, que equivale a decirle a la persona pobre: “Tome, aquí tiene \$10 mil más y escoja el establecimiento que quiera”. Eso es absurdo, porque la falla en la calidad de la educación radica en el establecimiento, por lo tanto lo que hay que hacer es mejorar lo que hace esa escuela o ese liceo. Tiene que tener un buen director, buena planificación, buenos recursos, buena formación en servicios.

No vamos a dilapidar recursos –vía *voucher*– en un colegio que funciona mal, porque sería un error. Con un poco más de subsidio, no va a andar mejor si no se atacan los problemas centrales propios de la capacidad de diseño del colegio y de su gestión pedagógica.

Entonces tenemos que hacer una subvención diferenciada para apoyar proyectos que nazcan del

propio establecimiento y no de la autoridad. Si surgen desde arriba, apenas se retira el funcionario que ayudó a montar el proyecto, éste se debilita si no hay capacidad interna para llevarlo adelante.

He solicitado además un estudio al Ministerio de Educación para analizar qué destino dan los colegios que tienen financiamiento compartido al ingreso adicional a la subvención que reciben de los padres. Esos recursos debieran explicar un mejor rendimiento para el mismo estrato socioeconómico.

La dispersión del rendimiento para un mismo estrato socioeconómico es muy alta en Chile, de manera que no se puede establecer una relación causal entre nivel socio-económico, escolaridad de la madre y resultado educacional solamente; sería muy simple. Entonces queremos saber si el uso que se da a esos recursos adicionales incide en la calidad.

## NUEVAS TECNOLOGÍAS Y FORMACIÓN DOCENTE

En materia de calidad de la educación, haré referencia a dos puntos más:

- **las nuevas tecnologías:** tenemos que estar satisfechos de lo avanzado e insatisfechos respecto a lo que tenemos que hacer. Tenemos una cobertura en el programa Enlaces de más del 90% de la matrícula- Hemos conseguido recursos importantes para el próximo año que nos van a permitir bajar el número de alumnos por computador y estamos adoptando un sistema de reciclaje. Además acabamos de suscribir un acuerdo para usar los recursos del Fondo de Telecomunicaciones para acelerar el proceso de conexión a Internet de escuelas rurales, que están muy distantes y que a veces no tienen ni luz ni teléfono. El próximo año llegaremos con informática educativa a 500 nuevas escuelas. En el Ministerio de Educación estamos pasando

de lo que llamamos el segundo piso de la interconectividad a la creación de un Centro de Tecnología para la Educación. Estamos preocupados no sólo de que se instale el computador y funcione, sino de qué hacemos con la tecnología. A veces no se requiere una tecnología tan sofisticada o formar a gran velocidad a los profesores. El cálculo que tenemos es que por lo menos 120 mil docentes ya han tenido cursos de capacitación; ahora debemos ampliar el número de computadores en las casas de los profesores. Hay buenas cifras, pero tenemos que llegar más lejos. Estamos estudiando la posibilidad de que los precios que conseguimos para el sistema escolar puedan extenderse a los profesores.

En materia de informática educativa, estamos acortando distancia. Fíjense que cada vez que inauguro una escuela, pido a los jóvenes que levanten la mano los que tienen computador en la casa. Lo hace un 10% en las escuelas más pobres, entonces si dejamos que sea la casa la que establezca la brecha digital, estamos mal.

Si pido a estos jóvenes que levanten la mano los que tienen computador en el colegio, lo hace el 90% o 95%. Por lo tanto, es la escuela la que genera equidad y calidad, al cerrar la brecha digital con acceso a tecnologías nuevas en los distintos colegios.

- **la formación docente:** en mi opinión, es el problema número uno en cuanto a calidad. Ha habido desde hace un tiempo largo un debilitamiento de las universidades en materia de pedagogía, lo que se proyecta también a largo plazo. Un error que se cometa en la década del 80, se proyecta al 2010. La formación docente supone más capacitación e inversión en los profesores y mejores programas en las universidades; cambios importantes en los currículos en las universidades en materias de pe-

dagogía, mejoramiento en la acreditación de la calidad de las carreras.

Eventualmente vamos a establecer un examen al egreso de las escuelas de pedagogía. Tal como ocurre en países europeos, podremos decir que el Estado contratará sólo a profesores que hayan pasado ese examen.

No queremos cursos de profesores con dos años. Regalar títulos incide en la calidad del futuro de Chile.

La evaluación docente también es muy importante y por eso nos indigna que la estén frenando. Felizmente tenemos que alegrarnos de que Chile sea el único país de la región en que los profesores votaron y aprobaron en un plebiscito, por mayoría, hacer una evaluación docente. Eso es muy importante. Ese fue un acuerdo y lo vamos a defender, pero necesitamos apoyo de la sociedad para defenderlo, al igual que la concursabilidad de los directores.

No tenemos centros de formación de directores. Ahí hay un área muy clave y sé que algunas universidades están trabajando en eso. Vamos a tener que reforzar esa línea.

## PARTICIPACIÓN DE LOS PADRES Y FORMACIÓN CIUDADANA

Otra materia crucial para la calidad de la educación es la participación de los padres y apoderados. En Chile es muy baja, en parte porque la diferencia cualitativa entre un abuelo, un padre y un hijo es muy grande. Los padres suelen sentirse disminuidos; al tercer año básico dicen que no saben ni entienden qué estudian los niños. Sus hijos, en cambio, salen con desplante y otra actitud, porque la sociedad democrática se filtra en las escuelas.

La diferencia generacional en años de escolaridad es bastante importante y eso hace más difícil la

integración de los papás en la escuela. Por eso para nosotros los centros de padres y la formación de los consejos escolares son primera prioridad. Nuestra idea es proponer la convivencia escolar, la resolución pacífica de los conflictos y el desarrollo de valores como un primer tema cuando se constituyan los Consejos Escolares.

La violencia tenemos que enfrentarla con educación para la convivencia al interior de la comunidad escolar y no con represión y policías. Si metemos la policía en los colegios, ¿qué democracia vamos a hacer ahí? Hay que confiar en los niños. Es un asunto que tienen mucho que ver con la calidad y la equidad.

Otro problema que también tenemos que abordar es la formación de los estudiantes. Está bien poner énfasis en la eficiencia productiva: hay que saber más matemáticas y tecnología; entender mejor y estar más preparado, pero esto tiene que ir muy firme de la mano con una comprensión de la sociedad en la que estamos viviendo. Necesitamos fortalecer lo valórico, abordar el equilibrio en el reparto de los beneficios del desarrollo a nivel global y dentro de los países; el tema del hambre y la pobreza, las discriminaciones raciales.

La educación debe dar cuenta de que eso existe y reforzar la capacidad de relacionarse, de interactuar, manejar los conflictos, respetar y compartir valores de paz; compartir referentes sólidos de tolerancia, desarrollo de la autonomía personal, responsabilidad social y colectiva.

Hemos formado una Comisión Nacional de Formación Ciudadana, presidida por el abogado Carlos Peña, para evaluar el currículo que terminamos de instalar recién el año 2002. Nuestro propósito es ver cómo lo reforzamos. Hay un equipo muy bueno de personas que está recogiendo ideas y yo creo que habrá propuestas interesantes.

He pedido que evalúen la experiencia inglesa, porque en ese país estudiaron a fondo el tema con una lógica parecida a la nuestra. Nosotros pasamos de la educación cívica a la formación ciudadana como proceso, pero los ingleses decidieron además instalar, en el último año de secundaria, un curso que concentre y potencie en el joven una actitud distinta frente a la democracia y la participación ciudadana.

Si la educación es la clave para corregir las desigualdades, tenemos que avanzar, especialmente en América Latina, en un consenso político mucho más sólido, con objetivos muy claros para concentrar recursos financieros, capacidades en los docentes, acuerdos políticos, equilibrios en las calidades y obtener los resultados que esperamos y queremos.

PRIMERA PARTE  
LA IGUALDAD EDUCATIVA:  
UNA META DEMOCRÁTICA



## Igualdad educativa y sociedad democrática

Carlos Peña<sup>1</sup>

En las palabras que siguen, y en un lapso que no excederá, espero, los cuarenta minutos, haré el intento de dilucidar qué relaciones median entre los ideales de igualdad educativa, por una parte, y los principios subyacentes a una sociedad democrática, por la otra. Se trata, como es fácil advertir, de un tema que supone darse a la tarea de responder, en términos generales, dos preguntas distintas, una normativa y la otra empírica. ¿Qué demandan los ideales democráticos del sistema educacional? Ésa es la pregunta normativa. ¿Está a la altura de esos ideales el sistema educacional de nuestro país? Ésa es, me parece, la pregunta empírica. En lo que sigue, intentaré esbozar una respuesta a cada una de esas preguntas. Espero mostrar, de cara a ellas, que la escuela es la promesa que una sociedad democrática formula a los recién venidos a este mundo, que su lugar en la escala social dependerá de su esfuerzo y no, en cambio, de su cuna, y que la escuela en Occidente –a pesar de todas las dificultades que la literatura ha logrado detectar– se ha esforzado por ser fiel a ese ideal. Hacia la segunda parte de esta exposición, intentaré dilucidar si las políticas educacionales en Chile, han estado o no a la altura de ese desafío.

Voy a comenzar, sin embargo, un poco lejos. Voy a comenzar examinando los orígenes más obvios de la desigualdad entre los seres humanos.

Los seres humanos venimos al mundo provistos de muy diversas dotaciones o recursos. Algunas de esas dotaciones son naturales y podemos llamarlas, también, innatas. Por ejemplo, algunos seres huma-

nos comparecen entre nosotros provistos de un especial talento o, a la inversa, los acompaña una grave discapacidad. Otras de esas mismas dotaciones son, sin embargo, sociales y no se relacionan, como las anteriores, con el azar natural, sino con la pertenencia familiar o la cuna en la que cada uno compareció al mundo. Alguno, por ejemplo, nació en una familia en la que, durante generaciones, se acumuló el prestigio y el poder. Otro, en cambio, vino a este mundo en una cuna que estuvo siempre al margen de todo privilegio, una cuna, pudiéramos decir, desprovista de toda ventaja. Algunos de los recién venidos a este mundo nacen, por decirlo así, príncipes, y otros, en cambio, mendigos. La vieja pregunta de Rousseau –sobre cuál es el origen de la desigualdad entre los hombres– tiene hoy día una respuesta aproximada. Ella deriva, hasta cierto punto, de la herencia natural y de la herencia social que a cada uno le tocó en suerte. Ambas distribuyen, a veces en magnitudes muy disímiles, los recursos simbólicos y los recursos directamente económicos. Cada uno de nosotros es portador de una cierta cantidad de capital social, simbólico o directamente económico, de cuyo monto y manejo dependerá nuestro lugar en la escala social y de la posibilidad de llevar a cabo una vida de autorrealización o, en cambio, de sometimiento y subordinación. La naturaleza y la historia, para decirlo en otras palabras, introducen diferencias entre los

---

<sup>1</sup> *Ex Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. Profesor de Derecho de la Universidad de Chile, Vicerrector Académico de la Universidad Diego Portales.*

seres humanos, diferencias en recursos, en prestigio y en poder. La naturaleza y el mundo social, el azar natural y la historia, nos dotan de oportunidades o nos privan de ellas.

La vida social es histórica y está, por eso, muy lejos de ser una ruleta. En una ruleta –una imagen frecuente en la teoría social que han usado desde Rawls a Bourdieu– usted puede ganar recursos en un instante y, en el momento siguiente, perderlo todo y así sucesivamente de manera que en ella propiamente no hay, como digo, historia, sino una sucesión discreta de instantes distributivos que carece de memoria. En una ruleta existe, pudiéramos decir, una justicia perfectamente procedimental: si no hay trampas, cada uno tiene una oportunidad igual de quedarse con los recursos. La ruleta ofrece una imagen bastante precisa de esa competencia perfecta que a veces nos hipnotiza; en ella existe una irreprochable igualdad de oportunidades, un mundo sin inercia, sin acumulación, sin transmisión hereditaria de las posesiones, en el que cada momento o cada jugada, si ustedes prefieren, es perfectamente independiente del anterior.

Sabemos, sin embargo, que la vida social no es una ruleta. Para que lo fuera, cada generación debería redistribuir de nuevo la totalidad de los recursos; pero sabemos que eso no es posible. En vez de ser una sucesión de instantes discretos, separados los unos de los otros –cada uno comenzando, cada vez, de nuevo– la vida social posee una historia y procede por acumulación.

Por supuesto no se trata de una acumulación solamente económica. Si bien nos gusta creer que la acumulación histórica de las diferencias, es una acumulación de títulos de propiedad o de posesiones físicas, la verdad es que se trata también de una acumulación de eso que se ha llamado capital social y capital cultural. Si bien la teoría económica gusta describir las diferencias de recursos nada más que en

términos monetarios, en términos de capital económico, lo cierto es que las diferencias de recursos adquieren muy disímiles formas en la vida social, y en base a ellas los grupos sociales se distinguen y se diferencian unos de otros, distribuyendo el dinero, es cierto, pero también el prestigio y el poder. A veces el capital económico se hace más igualitario; pero, entonces, la vida social se encarga de trasladar las diferencias a esas otras formas de posesión que llamamos capital social o capital cultural, que acaban, a poco andar, expresándose de nuevo en capital directamente económico.

¿Cómo debemos valorar esas diferencias? ¿Debemos asistir a ellas con el ánimo tranquilo, confiando en que la naturaleza es, por motivos misteriosos, justa o debemos creer que la sociedad corregirá por sí misma esas diferencias, como un fruto natural del crecimiento y de la evolución?

No es raro, por supuesto, encontrar en la historia algunos momentos en los que se creyó que la naturaleza era justa, y que su patrón distributivo debía ser respetado. En esos momentos se pensó que la validez de facto –cómo eran las cosas– coincidía con su validez de *iure*– con cómo debían ser esas mismas cosas -. La idea de justicia distributiva, por ejemplo, es presentada por Santo Tomás como una distribución de recursos sociales en base al mérito, pero el mérito no es, en la opinión de ese autor, equivalente al desempeño, sino simplemente al lugar que cada uno tiene, de hecho, en la sociedad (Santo Tomás, “Summa”, *Tratado de la Ley*). Así como podemos creer que las desventajas naturales son, en principio, correctas, también podemos pensar que las ventajas sociales heredadas son justas, porque derivan de la pertenencia familiar y del cariño y la especial relación que existe entre los padres y los hijos. En ambos casos, creemos que los hechos poseen una cierta fuerza normativa: las cosas, en un muy amplio margen, son como deben ser.



No es ése, sin embargo, el punto de vista de la modernidad política a cuyo amparo surgió el ideal democrático.

El ideal democrático –un ideal que tal como lo conocemos hoy día no tiene más de doscientos años– se caracteriza, entre otras cosas, por privar de toda legitimidad a la distribución que efectúan la historia y la naturaleza. En vez de esforzarse por establecer una continuidad entre nuestra vida social, por una parte, y la historia y la naturaleza, por la otra, el ideal democrático, erige como fuente de normatividad, a la deliberación colectiva, y como principio el igual respeto y consideración, a que los miembros de la comunidad política tienen derecho. En otras palabras, el ideal democrático cree que es el desempeño de cada uno, el esfuerzo y la imaginación que logren desenvolver los recién llegados, y no la herencia, el que debe decidir el lugar que ocuparemos definitivamente en el mundo.

Gracias al ideal democrático, y al revés de lo que pensaba un autor como Santo Tomás, hoy día creemos que existe un abismo, una distancia casi insalvable entre la validez de facto de las cosas y su validez de *iure*, entre cómo son las cosas y cómo, en cambio, deberían ser. Intuitivamente pensamos –éste es el sueño de una sociedad más igualitaria– que los seres humanos, los hombres y las mujeres, poseemos una condición de igualdad esencial que debe expresarse también en las oportunidades de realizar una vida conforme al propio discernimiento. La sensibilidad liberal, en especial, piensa que los seres humanos poseemos independencia moral, es decir, que cada uno está provisto de la capacidad de discernir planes de vida y de ajustar el conjunto de sus actos a ese plan. Por lo mismo, cada ser humano, al margen de cuál sea su cuna y su historia familiar, debiera contar con igual posibilidad de realizar su vida conforme a su propia elección.

Sabemos, sin embargo, que el ejercicio pleno de nuestra igual condición moral, se ve empañada por obstáculos provenientes de la desigualdad con que se encuentran distribuidos los recursos y las capacidades. No parece haber nada de malo, desde luego, en una distribución de recursos desigual, cuando esa distribución es producto del talento o del mérito de las personas; pero se configura una situación moralmente reprochable cuando, como ocurre la mayor parte de las veces, y como ocurre, sin ir más lejos, hoy día en nuestro país, la desigualdad en recursos y en capacidades actuales, es resultado de dotaciones iniciales inmerecidas, dotaciones iniciales que no son producto del mérito o del talento, sino producto del azar natural o de circunstancias involuntarias. Si usted poseyó una dotación inicial igual a la de su vecino, nada hay de malo en una desigualdad actual entre ustedes, si mientras usted decidió ahorrar su vecino prefirió malgastar sus recursos. Una desigualdad actual entre usted y su vecino, parece inadecuada, en cambio, si es resultado de una mayor dotación inicial que usted no merecía y que fue simplemente producto del azar natural o de la cuna.

La pobreza, por ejemplo –una de las modalidades más hirientes que adquiere la desigualdad–, nos molesta y nos repugna, porque ella se traduce en que millones de vidas humanas no alcanzan siquiera la posibilidad de ejercer la independencia moral, a cuyo reconocimiento tienen derecho en una sociedad que trata con justicia a sus miembros. Desde el punto de vista de los principios de una sociedad política decente, la pobreza equivale a una incapacidad social que niega, en los hechos, a algunos seres humanos la posibilidad de conducir su vida conforme a su imaginación y a su esfuerzo. Una sociedad que asiste con el ánimo ligero al fenómeno de la pobreza o que simplemente confía, como ocurre con el pensamiento conservador, que la historia o la naturaleza podrá

algún día superarla, es una sociedad que está renunciando a reconocer a cada uno de sus miembros la condición de igualdad que, sin embargo, esgrime para legitimar al conjunto de sus instituciones.

El ideal democrático aspira, en cambio, a que la comunidad política, este espacio común en el que desenvolvemos nuestra vida, sea hasta cierto punto una comunidad de iguales y no una comunidad estratificada, que tolera que sus miembros sean castigados por la naturaleza o por la cuna. Ésta es, aunque solemos olvidarlo, y aunque la igualdad hoy día tiene mala prensa, el principio básico de toda acción política en una sociedad democrática. Lo propio de una sociedad democrática, es que aspira, en algún nivel siquiera mínimo, a ser una comunidad de iguales, sino en bienestar, sí al menos en recursos iniciales. Es verdad que, en sus inicios, esa igualdad se tradujo sólo en una igualdad formal, en una igualdad, como suele decirse, ante la ley; pero hoy día, se trata de una igualdad un poco más exigente, de una igualdad en capacidades sociales y en bienes primarios, en bienes indispensables para que cada uno conduzca su vida conforme a su propio discernimiento.

Una sociedad democrática, en otras palabras, entiende que una sociedad justa es una sociedad que distribuye los recursos y las oportunidades en relación al mérito de las personas. Es una sociedad que se alegra de las diferencias que son producto del esfuerzo, y que se entristece cuando se trata de diferencias inmerecidas, que son producto del azar natural o de la simple pertenencia familiar. Al desconfiar, como vengo diciendo, de la naturaleza y de la historia, la sociedad democrática trata –dentro de ciertos límites– a los talentos innatos como bienes comunes, y a las discapacidades o desventajas, como desventajas también comunes. Si usted no tuvo participación en las ventajas que tiene, entonces es justo que tratemos esas ventajas como bienes hasta cierto

punto sociales. Una sociedad justa es, entonces, una sociedad que se esmera en disminuir el peso de las diferencias inmerecidas (que son fruto del azar natural o de la historia, como hemos visto) y que trata a los talentos, hasta cierto punto, como bienes sociales.

Ese conjunto de ideas, sobre las que la cultura democrática vuelve, con porfía, una y otra vez, son las que en algún sentido subyacen inicialmente a la escuela, aunque no siempre ella ha podido ser fiel a esos principios. Un breve repaso, inevitablemente grueso, de las líneas principales del desarrollo del sistema escolar lo ponen de manifiesto.

Lo que hoy día conocemos como sistema escolar, esto es, un sistema nacional de enseñanza, con los niños divididos en clases, según la edad y el grado de conocimiento, cada uno en su aula, bajo la inspiración de un sistema incremental de aprendizaje y relativamente separado de la familia- se encuentra íntimamente atado al surgimiento de la universalidad del estado nacional, es decir, a la idea que un grupo de seres humanos son entre sí iguales y gozan de los mismos derechos cuando comparten una misma forma de gobierno. Es verdad que existe evidencia que el sistema de clases escolares fue usado por vez primera en Francia a principios del siglo XVI, y que los jesuitas emplearon desde temprano el diseño de contenidos centralizado, que más tarde llamaríamos currículo; pero es sólo con el surgimiento del estado nacional y la irrupción del sistema fabril, de la fábrica en otras palabras, cuando el sistema de educación de masas a cargo principalmente del estado, separado de la familia y organizado en base a contenidos que se deliberan centralizadamente, principia a expandirse por Europa Occidental y de ahí hacia el resto del mundo. El sistema escolar, entonces, nació íntimamente atado al surgimiento del sistema fabril (a la separación entre unidad productiva y unidad familiar, en suma), a la creación de una unidad política

artificial, la nación, a cuyos miembros se adscribía un conjunto de derechos, y a una visión hasta cierto punto meritocrática del orden social, fruto, por supuesto, de la influencia cultural de la reforma (Goodson, 1995).

La secuencia seguida por los estados que promovieron la enseñanza nacional de masas, fue notablemente parecida. Al interés nacional por la educación universal, lo siguió la legislación que hizo la escolaridad obligatoria, y la formación de ministerios o departamentos que centralizan el diseño y administración de los contenidos.

Desde un punto de vista interno, ahora, el sistema escolar, desde mediados del siglo XIX en adelante, se lleva a cabo por una mezcla, por llamarla así, de pedagogía, currículo y evaluación.

No tenemos tiempo, por supuesto, de examinar el diferente peso y función que en la evolución del sistema escolar de masas surgido al amparo del sistema democrático, poseyó cada uno de esos elementos. Pero, en términos generales, el análisis histórico muestra que el currículo fue poco a poco utilizado para diferenciar capacidades y vocaciones tempranas (a fin de alinear los contenidos con objetivos de eficiencia social), y la evaluación fue poco a poco diseñada desde el sistema de educación superior (el caso paradigmático de este último proceso, es el de los Estados Unidos de América).

De un modo paralelo a la interacción de currículo, pedagogía y evaluación, pudiéramos decir las tres claves del sistema escolar, la enseñanza nacional de masas estuvo siempre acompañada de la preocupación por la igualdad.

La igualdad educativa –podemos llamar así a la igualdad esperada del sistema escolar– poseyó desde el inicio dos dimensiones que es necesario distinguir. Ambas, como es obvio, íntimamente atadas al ideal democrático.

De una parte, se encuentra la igualdad de oportunidades ante la enseñanza o ante el sistema escolar y, de otra, la igualdad de oportunidades a la hora de distribuir ventajas o posiciones sociales. En el caso de la igualdad de oportunidades ante la enseñanza, se trata de plantear el problema de quién accede a la escuela o, en otras palabras, el problema de cómo o entre quiénes se distribuyen los cupos del sistema escolar. En el segundo caso, se trata de dilucidar cuánto pesa la formación educacional en la distribución de oportunidades sociales. Alguna vez se pensó, con cierta ingenuidad, que la igualdad de oportunidades en la enseñanza conduciría inevitablemente a una sociedad meritocrática, es decir, alguna vez se creyó que si una sociedad distribuía con igualdad la escuela, entonces cada niño o niña tendría una oportunidad igual de mostrar sus talentos y su disposición al esfuerzo, de manera que, en el extremo, la sociedad podría distribuir recursos y oportunidades en base al mérito.

Alguna vez, y antes que este tipo de problemas fueran considerados con la seriedad que merecen, se pensó que la industrialización estaba atada al aumento de la escolarización, y que ésta debía, por su parte, incrementar la igualdad de oportunidades ante la enseñanza, y estimular, por decirlo así, la movilidad social. Desgraciadamente, el análisis más cuidadoso que se ha llevado a cabo al amparo de esos ideales, ha mostrado, con cierta persistencia, cuán porfiada es la desigualdad.

En otras palabras, la promesa que la escuela formula al amparo del ideal democrático, a saber, que cada uno tendrá una oportunidad igual de acceso al sistema escolar, lo que permitirá que cada niño o niña vea florecer sus talentos, de manera que la sociedad pueda, más tarde, distribuir recursos y oportunidades en base al mérito, es una promesa hasta cierto punto incumplida, según lo pone de manifiesto la literatura en todas las sociedades. La igualdad ante la enseñan-

za, en otras palabras, no se ha traducido en una igualdad provista de pareja intensidad, a la hora de distribuir recursos y oportunidades sociales. Nada de esto, por supuesto, debe conducir a la conclusión simplista que los grupos conservadores se apresuran a sacar, según la cual la escuela poco tiene que ver en la distribución de oportunidades y que entonces hay que dejarla (como en una medida relevante está ocurriendo en Chile) y entregarla a la familia; pero se trata de una constatación que es necesario tener en cuenta por aquellos que están sinceramente interesados en promover la educación, como una parte importante de la movilidad social y la distribución de recursos.

¿Qué pudo ocurrir para que la escuela, que nació íntimamente atada a la expansión del ideal democrático, no haya estado del todo a la altura de las esperanzas que las sociedades cifraron en ellas?

La sociología y la economía de la educación, como ustedes saben, abundan en respuestas, no siempre consistentes entre sí frente a esa pregunta. Pero hay una considerable porción de respuestas frente a esos problemas, que coinciden en una verdad que la filosofía se había encargado de detectar antes que los sistemas escolares siquiera existieran.

En “La República”, Platón, como ustedes recuerdan, sugiere que para tratar con justicia a los recién llegados a este mundo, era inevitable separarlos de la familia. Platón sospechó que la familia transmitía a los nuevos miembros ventajas materiales y simbólicas que, bien miradas, son injustas puesto que sus titulares se encuentran con ellas sin haber hecho nada para merecerlas. Si en vez de la familia, fuera la *polis* la que se encarga de la educación de los niños, entonces sería posible que tratáramos a cada uno según sus capacidades y según su esfuerzo. Siglos más tarde, esta vez en “La Fenomenología del Espíritu”, es Hegel quien cita a Antígona como la imagen de la relación inevitablemente rival y hasta cierto punto

antagónica entre la familia en la que cada uno nace y la ciudad a la que pertenece. La ciudadanía, sugirió Hegel, la pertenencia a la ciudad, se encuentra inevitablemente reñida con la pertenencia familiar. Por supuesto, la sociología ha teñido esas conclusiones de datos, de varianzas y de asociaciones estadísticas, pero en lo fundamental parece estar asentada la idea que la pertenencia familiar (en particular el capital cultural de los padres, los valores de la familia de orientación y para qué decir el capital económico de que cada una dispone), es casi decisiva a la hora de predecir cuán exitoso o no será el desempeño escolar de los hijos y la idea que la escuela tiende, en una medida relevante, a reproducir el capital cultural previo. Nada de esto significa, por supuesto, que haya que descuidar el trabajo en el aula (que, como lo muestran las investigaciones de escuelas efectivas, o el informe de Cassasus, tiene importancia) o que la escuela no valga la pena (que es la conclusión algo apresurada que algunos derivaron de la famosa investigación de Bourdieu y Passeron o del Informe Coleman); pero se trata de datos que hay que tener en cuenta si estamos de verdad interesados en que el sistema escolar esté, por decirlo así, a la altura de las esperanzas que alguna vez ciframos en él. Si, como lo sugiere el ideal democrático, cada vida humana debe ser el fruto de la imaginación y del esfuerzo de quien la vive, si a fin de cuentas el ideal de una sociedad respetuosa de sus miembros, es que cada uno logre vivir la vida que eligió, y no tolerar simplemente la que las injusticias de la hora le imponen, entonces debemos ocuparnos de la escuela, de sus posibilidades y de sus limitaciones.

Pero no es sólo la sociología lo que hemos de tener en cuenta a la hora de discutir sobre igualdad educativa y sociedad democrática. Desde la década del sesenta la economía de la educación –particularmente en la forma de teoría del capital humano– ha

insistido en los vínculos, no del todo acreditados desde el punto de vista empírico, entre educación y desarrollo (no sabemos si los mayores niveles de educación son fruto del crecimiento o si es al revés), y la economía neoclásica ha insistido en el uso de incentivos y de subsidios a la demanda para mejorar la educación.

Todos esos puntos de vista muestran cuán compleja -pero también cuán inevitable- es la relación entre igualdad educativa y sociedad democrática, e incluso entre igualdad educativa y sistemas de mercado (a fin de cuentas, en el extremo, un sistema de mercado ideal es meritocrático). Una relación que, de otra parte, se entrecruza con problemas propios del diseño institucional de la enseñanza, relativos a en quién debe radicarse la autoridad educacional (si en las familias o en la comunidad) o relativos al sentido mismo de la educación (que no es el mismo según usted suscriba la teoría del capital humano, una concepción eugenésica de la educación o una concepción republicana de la escuela como la que defendió, por ejemplo, Dewey). Todo esto pone de manifiesto cuán profundo e inevitablemente ideológico, es el debate sobre educación, cuán necesitado está de debate democrático y cuán lejos está de ser una simple cuestión de políticas públicas.

Ahora bien, ¿A qué conclusión debiéramos arribar si contrastamos los precedentes principios con la situación hoy día vigente en Chile?

En Chile, al revés de lo que aconsejan los principios que acabamos de revisar, tenemos, para decirlo en una frase, una sociedad de herederos, una sociedad que reproduce, más allá de lo que es imprescindible, las dotaciones iniciales inmerecidas. El sistema escolar en Chile se esmera con la afiebrada precisión de un hiperrealista, en reproducir la pertenencia familiar de los niños en vez de corregirla.

En Chile, es verdad, tenemos hoy día una mayor equidad en el acceso al sistema escolar, es decir,

en Chile, y éste es sin duda un avance que provee motivos de alegría, no existen casi exclusiones a nivel del sistema escolar y por vez primera en su historia la cobertura es casi completa. Nunca como hoy ha existido un nivel más alto de equidad en el acceso a las oportunidades educacionales a nivel del sistema escolar. Subsisten, sin embargo, a este nivel básico de la igualdad educativa, importantes deficiencias a nivel de la educación parvularia, puesto que mientras casi la mitad de los niños del quintil más alto reciben educación parvularia, ello ocurre con menos del cuarto de los del quintil más pobre. En la enseñanza media la cobertura es hoy día casi completa y los niveles de retención de la población escolar aumentan; aunque está desigualmente distribuida todavía entre los quintiles más pobres y los más ricos. La educación superior o terciaria, por su parte, ha experimentado una sostenida expansión aunque, como siempre, esa expansión favorece relativamente a los alumnos de más altos ingresos. Con todo, las oportunidades educacionales a nivel de la educación superior, son hoy día mejores que hace cosa de veinte años (la población estudiantil creció casi por cinco veces en el período). Todo esto, como digo, provee motivos para alegrarse.

No ocurre lo mismo, sin embargo, con la distribución de resultados educacionales que en nuestro país sigue siendo profundamente inequitativa.

Como es suficientemente sabido, los resultados de las pruebas SIMCE, tanto en educación básica como en educación media, muestran que hay porfiadas diferencias en la distribución de resultados educacionales en relación a la categoría socioeconómica de los niños (la que, atendida la estructura del sistema, suele coincidir con el tipo de establecimiento educacional). Los resultados de las pruebas de selección universitaria muestran también una alarmante desigualdad, según el nivel socioeconómico de los estudiantes. Para el último año en que existió la

Prueba de Aptitud Académica –los datos de la Prueba de Selección Universitaria no parecen ser del todo disímiles– casi la mitad de los estudiantes que provenían de hogares con un ingreso inferior a 278.000 pesos, no alcanzaba los 450 puntos en la Prueba de Aptitud Académica, y sabemos también que mientras uno de cada dos estudiantes de colegios pagados alcanzaba más de 600 puntos en la prueba de Matemática, ello sólo ocurría con uno de cada 24 estudiantes de colegios municipales. En otras palabras, si usted es pobre, si usted tiene una dotación inicial inmerecida, sea por el azar natural o por la historia familiar, usted recibirá educación de baja calidad, y su talento, entonces, no podrá florecer. Si usted es, en cambio, rico, usted podrá compensar con educación de mejor calidad su menor talento o su menor capacidad. Como resultado de todo esto, la sociedad en su conjunto se empobrece y simplemente reproduce las desigualdades iniciales que, hemos visto, deben ser tratadas, en una teoría de la justicia, como bienes comunes.

Es difícil exagerar el papel que cumple la educación en Chile, y es difícil exagerar cómo, en vez de corregir la desigualdad, simplemente la reproduce. Nuestra educación se parece por eso al demonio de Maxwell, quien, como ustedes recuerdan, intentó explicar cómo en el mundo físico era posible evitar la segunda ley de la termodinámica, el principio de entropía que hace que si se mezclan partículas calientes con partículas frías, la diferencia tienda a desaparecer. El físico imaginó entonces un demonio que en el mundo físico era capaz de detectar las partículas más rápidas y calientes, y separarlas de las más lentas y más frías, evitando así que mezclaran su calor hasta desaparecer. Pierre Bordieu sugirió alguna vez que la escuela era como el demonio que imaginó Maxwell: en vez de corregir la desigualdad de que son portadores los niños en términos de dotaciones naturales y capital simbólico y familiar, tiende

a reproducirla, potenciando a los que están mejor dotados por la fortuna y condenando a la subordinación a lo que tuvieron peor suerte. Al contrario de lo que enseña el ideal republicano, y el demonio de Maxwell, nuestras escuelas reproducen fielmente la pertenencia familiar y el capital social de las personas, en vez de contribuir a corregirlas. Nuestro país arriesga por eso a ser una sociedad sin escuelas, o lo que es peor a una sociedad donde la escuela en vez de ser el lugar del encuentro y de lo público, es simplemente una extensión del hogar y de sus diferencias.

Es cierto, como lo muestra la sociología de la educación y de la movilidad social, que el desempeño escolar es función de múltiples factores que van desde los valores de la familia de orientación, hasta el capital cultural de los padres, pasando por la calidad del trabajo en el aula. Todo eso es, sin duda, cierto, y ese conocimiento con que hoy día contamos provee de esperanzas para aumentar la equidad en la distribución de los resultados educacionales, y la equidad en la distribución posterior de las oportunidades sociales.

Pero me parece que nos engañamos si por introducir complejidad intelectual a este problema, olvidamos que en nuestro país los problemas parecen ser también más gruesos, parecen ser problemas básicos de distribución de recursos y de autoridad educacional.

Porque el sistema escolar en Chile, en vez de corregir las desigualdades de la cuna, parece empeñado en reflejarlas y simplemente en reproducirlas. Desde luego en Chile existe, por decirlo así, una concepción eugenésica de la educación que pone la autoridad educacional del lado de los padres, y una estructura escolar extremadamente diferenciada al compás del ingreso de las familias, hasta alcanzar un sistema educacional que puede ser descrito, como lo dijo sin remilgo alguno el informe de la OCDE, “conscientemente estructurado por clases” (OCDE, p. 277). Este

diseño –que en conjunto acerca la escuela a la familia, contribuyendo así a reproducir la pertenencia a esta última– poseyó, como lo muestra la evidencia, importantes efectos en la cobertura educacional, y hasta cierto punto acrecentó la equidad en las oportunidades iniciales y básicas para aprender, y aumentó, en alguna medida, el valor agregado de la educación (o sea, produjo un mayor bien para el mayor número relativamente a la situación que le antecedió); pero en la práctica produce una selectividad por familias particularmente, como lo pone de manifiesto la evidencia, entre el 20% más pobre y el 20% más rico (OCDE, ídem). Esa selectividad por familias, se traduce en una selectividad por escuelas que se acentúa más todavía cuando se atiende a las diversas reglas en medio de las que se desenvuelve la educación municipalizada, por una parte, y la educación particular subvencionada y enteramente privada, por la otra. Mientras las escuelas privadas pueden seleccionar y expulsar, ello no ocurre con las municipalizadas, y la introducción del cobro de colegiaturas en las escuelas subvencionadas, posee el obvio efecto de acrecentar la desigualdad y el peso del factor familiar en la distribución de resultados. La libertad de enseñanza, concebida como un principio de libre elección a favor de las familias que ha hegemonizado el debate público en Chile, introduce, por los motivos que se acaban de decir, limitaciones estructurales al sistema educacional en Chile a la hora de confrontarlo con los ideales de igualdad democrática que, como vimos al inicio, aspiran a corregir las desigualdades de la naturaleza y de la cuna, en vez de ser, como parece estar ocurriendo en nuestro país, simplemente fiel a ellas.

A la luz de la precedente realidad no es, entonces, exagerado afirmar que en nuestro país la distribución de oportunidades sociales y de recursos para las grandes mayorías, para esa mitad de la población estudiantil que va a la educación municipalizada,

se efectúa, sin duda, en base a factores que están a las afueras de las puertas de la escuela y no, en cambio, como lo sugiere el ideal democrático, dentro de la escuela.

Por supuesto, como creemos a pie juntillas hoy día en nuestro país, los padres tienen el derecho de guiar y escoger la educación de sus hijos. Es consustancial al hecho de ser padre o madre intervenir en la vida del hijo mediante la educación, y traspasarle ventajas previamente adquiridas. Pero no es éste un derecho individual que pueda ser esgrimido sin ponderar, al mismo tiempo, el tipo de comunidad política en el que queremos vivir. En el ideal republicano, la escuela y la Universidad, no son extensiones del hogar, sino también espacios públicos abiertos a la deliberación y al diálogo, lugares en los que se aprende la ciudadanía. Por eso desde muy antiguo -Hegel, como vimos, creyó verlo en Antígona- hay un conflicto entre la familia y la ciudad. Si la educación fuera siempre una extensión del hogar o la familia, ¿dónde aprenderíamos la ciudadanía y las virtudes cívicas en base a las cuales podemos reclamar un trato igual? Una comunidad política no equivale sólo a una convergencia de individuos y de familias, sino también a un espacio comunicativo donde reconocemos una igualdad básica. Aspirar a que el colegio o la Universidad sean extensiones de la casa o de la Iglesia -que es como a veces se concibe la educación privada- arriesga el peligro de deteriorar el espacio de lo público, el espacio de la democracia, que es aquel lugar donde, a fin de cuentas, nos encontramos todos.





# Derechos del niño y educación. Comentario a la ponencia de Carlos Peña

Miguel Cillero\*

## 1. INTRODUCCIÓN

En esta presentación desarrollo algunas ideas básicas acerca de la relación entre derechos humanos y sistema educativo; en síntesis, sostengo la idea que la tarea educativa –tanto entendida como política pública, cuanto como práctica pedagógica– se enriquece y complementa al enfocarla desde una perspectiva de derechos fundamentales.

Esta relación de enriquecimiento y complemento, se funda en un criterio relativamente asentado en la sociedad contemporánea cual es la integración –en el diseño de políticas públicas– del enfoque de Derechos Humanos y del enfoque de Desarrollo Humano; asimismo, se basa en el reconocimiento de la educación como un instrumento privilegiado para la construcción de la democracia, la superación de la pobreza y la exclusión social<sup>1</sup>.

Como es fácil comprender –y se ha puesto de manifiesto en la exposición de Carlos Peña– las relaciones entre el sistema político democrático, derechos fundamentales y educación, se pueden analizar desde múltiples dimensiones. Se me ha pedido que me refiera específicamente en esta exposición a una de ellas: la relación entre derechos humanos de la infancia y educación, materia en la que concentraré mis reflexiones.

## 2. EL PUNTO DE INFLEXIÓN: EL SIGLO XVIII.

Educación, entendida en un sentido amplio, ha existido siempre; por ello en los distintos modelos de sociedad se desarrollan instituciones educativas y

prácticas pedagógicas<sup>2</sup>. La tendencia dominante tanto del actual sistema educativo, como la correlativa concepción contemporánea sobre la infancia como sujeto de derecho, parecen remitir al proceso de transición iniciado en el contexto de la revolución francesa<sup>3</sup>.

Como es sabido, las múltiples transformaciones filosóficas, políticas, sociales, económicas y jurídicas que la sociedad occidental experimenta a partir del Renacimiento, generan un cambio significativo en la condición social y jurídica de la familia y de la infancia; este proceso de transformaciones desemboca en una ruptura del orden político tradicional a fines del siglo XVIII y –en el ámbito de la infancia– tienen un segundo hito fundamental, 200 años después con la aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en 1989<sup>4</sup>.

---

\* Abogado, Consultor de UNICEF, Director Master de Derechos de Infancia, Familia y Adolescencia de la Universidad Diego Portales de Chile.

<sup>1</sup> Véase Informe de Desarrollo Humano, PNUD, New York, 2000.

<sup>2</sup> Un estudio clásico sobre esta materia es el de DURKHEIM, E.: *L'evolution pédagogique en France*, 1ª ed. 1939, en castellano *Historia de la Educación y de las Doctrinas Pedagógicas. La Evolución Pedagógica en Francia*, ediciones de La Piqueta, Madrid, 1992.

<sup>3</sup> Véase POLLOCK, L.: *Los niños olvidados, relaciones entre padres e hijos de 1500 a 1900*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990; GOSSBERG MICHAEL: "Changing Conceptions of Child Welfare in the United States, 1820-1935" en ROSSENHEIM, Margaret et al *A Century of Juvenile Justice*, The University of Chicago Press, Chicago, 2002, pp. 3-41.

<sup>4</sup> Véase PILOTTI, F.: *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto*. Serie Políticas Sociales N° 48, Santiago, CEPAL-ECLAC, 2001.

Los estudios históricos revelan que estas transformaciones se producen a través del desarrollo de mecanismos *institucionalizados*<sup>5</sup> –la mayor parte de las veces creados jurídicamente– de socialización e integración social, que vienen a complementar o sustituir tareas que la familia y la religión habían tenido hasta ese momento.

Entre los mecanismos institucionalizados creados por el derecho y sustentados por la actividad del Estado, se encuentra la escuela pública. La educación pública forma parte del proyecto político que se empieza a desarrollar desde la ilustración y que se entronca – con el aporte de otros programas políticos– con el Estado Social y Democrático de Derecho de la actualidad. Analicemos sintéticamente los componentes centrales de este proyecto.

En primer lugar, caben destacar dos dimensiones de la educación: su carácter público y universal. Por carácter público, entiendo no sólo que sea de interés general, sino que el desarrollo de la educación pública se encuentra respaldado por normas jurídi-

cas y prestaciones estatales dirigidas hacia toda la población. Sintéticamente esto se ha expresado en la idea de educación universal y gratuita; que sea universal significa que la educación debería distribuirse igualitariamente para todos, igualdad que debe ser garantizada por la Ley y la actividad de las administraciones del Estado, tanto en su calidad de prestador de servicios educacionales, como de regulador de los privados. La gratuidad es la necesaria garantía para lograr la universalidad.

En segundo término, es conveniente poner atención al impacto de este proyecto en la consideración social y la identidad de la infancia. El nuevo proyecto educativo surgido de la Ilustración, proponía la unificación de la condición de la infancia: la infancia escolarizada debía desplazar a la infancia trabajadora, condición que había sido asignada prioritariamente para los hijos de los pobres en los comienzos de la revolución industrial<sup>6</sup>.

Como señala CUNNINGHAM, desde comienzos del siglo XIX se inicia un proceso de transformaciones “por el que pudo llegar a pensarse que todos los niños tenían derecho a disfrutar de las experiencias de lo que constituía la “auténtica infancia”<sup>7</sup>. La educación pública tuvo una función preponderante en la construcción de este ideal colectivo de *universalizar* la experiencia de la infancia, propósito que se encuentra, sin duda, en el origen y la creación de las condiciones históricas y sociales para la formalización y positivización de los Derechos Humanos de los niños<sup>8</sup>.

Los mecanismos jurídicos con que se promovió la preeminencia de la infancia escolarizada sobre la infancia trabajadora, fueron la *obligatoriedad* de la educación y la progresiva elevación de la edad en que se permite trabajar legalmente, proceso que se desarrolla simultáneamente desde mediados del siglo XIX en adelante<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> *Estos mecanismos institucionalizados no surgen espontáneamente, sino que son creados a través del derecho, y pretenden ser –lo que no siempre es efectivo– expresión de un pacto social legítima por la voluntad general y estabilizado por normas jurídicas.*

<sup>6</sup> Véase al respecto CUNNINGHAM, H.: *Trabajo y Explotación Infantil. Situación en Inglaterra de los Siglos XVII al XX*, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994 *pássim*, en especial sobre este punto p. 51.

<sup>7</sup> CUNNINGHAM, H.: *op. cit.* p. 13.

<sup>8</sup> *Sobre las condiciones sociales que favorecen la positivización de los Derechos Humanos, véase el clásico texto de BOBBIO, N.: El Tiempo de los Derechos*, Ed. Sistema, Madrid, 1991.

<sup>9</sup> *Al analizar la evidencia histórica, queda de manifiesto que la obligatoriedad de la enseñanza se vincula, tanto con la garantía de universalidad, como con la exclusión de la mano de obra infantil del mercado de trabajo, y la consecuente prohibición de toda otra forma de explotación económica de los niños. Paulatinamente, los instrumentos jurídicos irán estableciendo la preeminencia de la educación sobre el trabajo, llegándose en la actualidad a la fórmula paradigmática, contenida en el artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño, por la cual todos los niños, niñas y adolescentes menores de dieciocho años, deben ser protegidos de cualquier trabajo que entorpezca su educación.*

El complemento de la obligatoriedad, son la gratuidad y el establecimiento de políticas sociales de apoyo y desarrollo de la infancia pobre, de modo de evitar que el trabajo infantil deba ser utilizado como estrategia de sobrevivencia familiar o personal en el ámbito del trabajo informal o en actividades ilegales. El propósito que subyace a estos mecanismos institucionales, como se dijo, es garantizar el reconocimiento para todos –hijos de los pobres o no– de la infancia como una etapa de la vida especialmente protegida y destinada a asegurar el pleno desarrollo de la personalidad<sup>10</sup>.

Así, tras el proyecto de la escuela pública, encontramos el reconocimiento de una identidad específica y universal de la infancia, junto a una aspiración a reconocer la subjetividad de los niños más allá del ámbito privado de la familia.

Estas ideas sobre la escuela pública, sin embargo, no pueden considerarse como hegemónicas; junto a este ideal que podemos denominar *democrático o republicano* también el sistema público educacional ha sido *denunciado* por desarrollar sofisticados aparatos de control y de reproducción del sistema social a través del desarrollo de la obligatoriedad de la educación, de sistemas disciplinarios y de mecanismos de selección que favorecieran la exclusión y segmentación social<sup>11</sup>.

La educación pública, así como la mayor parte de las instituciones surgidas de la Ilustración, presentan este carácter ambiguo desde un punto de vista funcional, por el cual han servido tanto para expandir la libertad y la igualdad, como también se han utilizado para menoscabar los derechos de las personas y favorecer el sometimiento de unos sobre otros<sup>12</sup>.

Como consecuencia de esta evolución –no exenta como se dijo de conflictos y contradicciones– podemos señalar que la educación ya desde comienzos del siglo XX aparece –en el plano ideal de las normas–

como un derecho universal, amparado por la gratuidad y la obligatoriedad.

Asimismo, para los que confiamos en que el respeto de los Derechos Fundamentales de todas las personas –independientemente de su edad, sexo o condición– es un programa de acción democrática que debe fortalecerse, donde encontramos en estos ideales normativos, expresados como voluntad política por las Constituciones Nacionales y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, una herramienta efectiva para avanzar en los procesos de ampliación de la libertad y la igualdad.

En lo que sigue, intentaré proponer de qué forma el ideal democrático del derecho universal a la educación en su actual formulación en la Convención sobre los Derechos del Niño, puede contribuir, a mi entender, de un modo significativo al fortalecimiento de un sistema educacional público, que favorezca la igualdad y el desarrollo de la personalidad, y que se resista a cualquier forma de instrumentalización para reproducir las inequidades o favorecer relaciones de dominio o menoscabo personal o social.

<sup>10</sup> Un ejemplo de este debate son las ideas expuestas en 1908 por la premio Nobel de literatura Gabriela Mistral: “...en las aldeas donde se siente más imperiosa la necesidad de enseñanza de la Instrucción Primaria Obligatoria... los padres de familia, en su mayoría rústicos, no quieren privarse durante unos pocos años del trabajo de sus hijos, ni convencerse de que la instrucción es tan necesaria a su ser moral e intelectual como la salud a su ser físico...” MISTRAL, G.: “Sobre Instrucción Primaria Obligatoria” en QUEZADA, J. Compilador: *Pensando Chile: una Tentativa hacia lo Imposible*, Ed. Cuadernos Bicentenario, Santiago, 2004, p. 309.

<sup>11</sup> Por ello no es extraño que muchos estudios muestren al sistema educativo como un componente de dominación, en lugar de un mecanismo de emancipación e igualdad. Sobre el rol de la educación como mecanismo de control social véase MELOSSI, D.: *El Estado del control social*, México DF, S. XXI Editores, 1992; un análisis más radical en la clásica exposición de ALTHUSSER, L.: “Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado”, en ZIZEK, S. Compilador: *Ideología. Un mapa de la cuestión*, Ed. FCE, B.Aires, 2003, pp. 115-155, en especial p. 126-127.

<sup>12</sup> Sobre este fenómeno de avasallamiento autoritario de los ideales ilustrados, véase FOUCAULT, M.: *La Verdad y las Formas Jurídicas*, Ed. Gedisa, Barcelona 1995.

### 3. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL

Tanto en el Derecho Constitucional como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la educación es reconocida como un Derecho fundamental; la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, así lo establecen expresamente y, de modo indirecto, también el de Derechos Civiles y Políticos al consagrar la libertad de conciencia, pensamiento y religión<sup>13</sup>. Lo mismo ocurre en los Tratados Internacionales de carácter regional (América, Europa y África) y en textos específicos relativos a la infancia y la mujer<sup>14</sup>.

Este amplio reconocimiento nos indica ciertas particularidades jurídicas del derecho a la educación; se trata de un derecho complejo, integrado por distintas garantías y libertades; respecto a su naturaleza es difícil clasificarlo como un derecho civil o político o como un derecho de carácter económico, social o cultural, ya que de él surgen libertades que deben ser respetadas y garantizadas por el Estado; prestaciones obligadas del Estado, derivadas, por ejemplo de la gratuidad y; respeto a la diversidad cultural y étnica

lo que sitúa la discusión también en el ámbito de los derechos culturales<sup>15</sup>.

Los Derechos de los niños, y entre ellos el derecho a la educación, han tenido un rol importante para el desdibujamiento progresivo de esta caracterización tajante entre libertades y derechos sociales, ya que, “mediante la Convención sobre los Derechos del Niño, la comunidad internacional pudo zanjar, por primera vez, la brecha ideológica que ha separado históricamente los derechos civiles y políticos de los económicos sociales y culturales”<sup>16</sup>, por lo que esta Convención ha sido considerada como un “puente entre el desarrollo humano y el desarrollo de los derechos”<sup>17</sup>.

Asimismo, se puede poner el acento –como lo hace PEÑA<sup>18</sup>– en las *habilitaciones* que otorga este derecho: ¿es una facultad del Estado para educar obligatoriamente a los niños?; ¿es un derecho de los padres para elegir la educación de sus hijos según sus propias creencias y cultura?, o ¿es un derecho de los niños para discernir sobre distintos modelos de vida luego de conocerlos todos?

Podemos preguntarnos también si se trata de establecer un proceso de socialización que forme parte de un continuo más amplio de control social; o bien, afirmar que la educación sirve a la reproducción de valores culturales, formas de vida y conocimientos que son estimados como valiosos y que por ello se transmiten generacionalmente a través de un mecanismo público; podemos, finalmente, entender el sistema educativo como un ejercicio progresivo y práctico de la autonomía presente –aunque todavía incompleta– de los niños y jóvenes, destinado justamente a proteger y garantizar su futura autonomía e integración social, como sugiere FREEMAN<sup>19</sup>.

Los textos internacionales parecieran recoger algo de cada una de estas perspectivas, intentando equilibrarlas y ponderarlas acogiendo la complejidad

<sup>13</sup> El artículo 18, luego de reconocer este derecho de todas las personas, vincula este derecho con las facultades parentales.

<sup>14</sup> Un completo panorama de los instrumentos internacionales en TOMASEVSKI, K.: *Manual On Rights-Based Education*, UNESCO, Bangkok, 2004, *pássim*. Este documento se encuentra disponible en [www.unesco.org](http://www.unesco.org) (6.10.04), desde donde se cita.

<sup>15</sup> TOMASEVSKI, K.: *ob. cit.* p. 4.

<sup>16</sup> Grant, J. *Los Derechos de los Niños: la base de los Derechos Humanos*, UNICEF, N. York, 1993, p. 6. *Discurso del Ex-Director Ejecutivo Mundial de UNICEF, ante la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos.*

<sup>17</sup> Himes, J. *Implementing the Convention on the Rights of the Child*, Martinus Nijhoff, Publishers, The Netherlands, 1995, nota 39 p. 223.

<sup>18</sup> PEÑA, C.: “¿Para qué educar?”, en *Revista de Derechos del Niño*, Nº 2, 2003, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES/UNICEF, pp. 89-98.

<sup>19</sup> FREEMAN, M.: *The Moral status of children: Essays on the rights of the child*, The Hague, The Netherlands and Cambridge, MA: Martinus Nijhoff, Publishers, 1997.

del derecho a la educación. Para nuestro análisis el texto más relevante es la Convención Sobre los Derechos del Niño de 1989, última formulación del sistema internacional sobre este tema, que ciertamente toma opciones definidas en cada una de estas materias y que a continuación pasamos a revisar.

### 3.1. La Educación en la Convención Sobre los Derechos del Niño

El artículo 29 de la Convención aporta un punto de vista específico y en cierto sentido novedoso para la teoría del derecho, que permite adicionalmente comprender la función social del sistema educativo. La Convención opta por establecer, a partir de los resultados en el niño, los fines de la educación: desarrollo integral de su personalidad, aptitudes y capacidad mental y física hasta el máximo de sus posibilidades; respeto por los derechos humanos; respeto a sus padres, a su identidad cultural y a la de las civilizaciones distintas a la suya; respeto por el medio ambiente; y preparación para la vida independiente.

La amplitud de estos propósitos, exige un análisis más detallado de los mecanismos que la propia Convención establece para obtener su consecución, y poder inferir ciertas orientaciones que puedan servir de eje de una discusión que debe apartarse de fórmulas excesivamente generalizadoras y de difícil realización, en un campo que es de por sí complejo como el de la educación.

Por ello intentaré referirme sintéticamente al contexto en que se inserta esta declaración del artículo 29. La Convención sobre los Derechos del Niño se estructura en base a tres pilares fundamentales: la concepción del niño como sujeto de derecho; la protección de los derechos del niño como reconocimiento de la igual dignidad de todos los miembros del género humano; y una prioridad relativa, o preferencia, en la protección de los derechos del niño, expresado

en el principio de interés superior del niño. Estas tres dimensiones se encuentran presentes en la regulación del derecho a la educación<sup>20</sup>.

#### 3.1.1. El niño como sujeto de derecho y las facultades parentales

La doctrina de los derechos humanos de la infancia y los instrumentos jurídicos que son expresión de ella, se fundan en reconocer que, no obstante la protección que el Estado y los padres le deben a los niños por encontrarse en una etapa de desarrollo, los niños son titulares de derechos y pueden realizarlos, progresivamente, por sí mismos, es decir, con ciertos niveles crecientes de autonomía.

Ésta es la novedad que le aporta a la teoría jurídica de los derechos fundamentales la concepción de los derechos del niño. No se trata ya de señalar que los derechos de los niños serían meras obligaciones derivadas de un *status* especial, sino de genuinos derechos<sup>21</sup> que están sometidos a un régimen mixto de protección autónoma –o autorrealización– y a una protección subsidiaria heterónoma, por los padres y el Estado<sup>22</sup>.

Ciertamente los temas de acceso a la educación parecen encontrarse regidos por un principio de complementariedad entre las obligaciones del Estado –de proveer servicios y facilitar el acceso– y los derechos de los padres y de los niños; en cambio, una vez que el niño se encuentra *dentro* del sistema escolar,

<sup>20</sup> Véase un análisis específico sobre el derecho a la educación y las demás normas de la Convención en HAMMARBERG, TH.: *A School for Children With Rights*, UNICEF, Firenze, 1997.

<sup>21</sup> Sobre los problemas de fundamentación de los derechos de los niños, véase el ya clásico artículo de MacCORMICK, N.: “Los Derechos de los Niños: una Prueba de las Teorías del Derecho” en: *Derecho Legal y Socialdemocracia. Ensayos sobre Filosofía Jurídica y Política*, Madrid, Ed. Tecnos, 1990, pp. 129-137, *pássim*.

<sup>22</sup> Véase al respecto ALÁEZ CORRAL, B.: *Minoría de Edad y Derechos Fundamentales*, Ed. Tecnos, Madrid, 2003, pp. 87-167 en que se refiere ampliamente a este punto.

ejerce sus derechos con mayor libertad y casi con plena autonomía aunque dependiendo de su edad<sup>23</sup>.

El artículo 28 de la Convención establece una serie de garantías para que el derecho a la educación “se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad”. De esta formulación se puede desprender que los niños son los titulares del derecho a la educación y que, de acuerdo a la evolución de sus facultades (según lo dispone el artículo 5 de la CDN), lo ejercerán por sí mismos apoyados por sus padres<sup>24</sup>.

Los alcances de esta concepción han sido objeto de un debate, ciertamente inconcluso en el ámbito de la teoría de derecho<sup>25</sup>, y encuentran en la formulación del derecho a la educación uno de sus puntos álgidos.

Así por ejemplo DWORKIN sostiene que una “prohibición categórica” de la enseñanza privada, “viola derechos fundamentales necesarios para mantener la responsabilidad individual de los padres para con sus descendientes” por lo que, para el autor, estas cláusulas constituyen violaciones a la libertad porque, según DWORKIN, aun en sociedades donde la riqueza se distribuya de acuerdo a los ideales liberales de igualdad “algunos ciudadanos podrían querer,

y tendrían el poder de elegir una educación especial (quizás religiosa) para sus hijos”<sup>26</sup>.

Esta concepción tiene arraigo en los textos de derechos fundamentales, en cuanto las facultades parentales no pueden ser afectadas por intervenciones *arbitrarias* de la autoridad (art. 12 Declaración Universal de Derechos Humanos y 16 CDN); sin embargo esto tampoco puede llevar a que los padres las puedan ejercer ilimitadamente como un derecho absoluto, por lo que las autoridades tienen también obligación de intervenir a favor de los derechos del niño.

En concreto pareciera que la solución de los conflictos normativos derivados de estas diferentes libertades, facultades y obligaciones jurídicas, exige una compleja regulación normativa y entregar al juzgador - administrativo o jurisdiccional- facultades de ponderación de intereses constitucionalmente protegidos, es decir, nos ubican propiamente en el ámbito específico de la Justicia Constitucional<sup>27</sup>.

Históricamente la educación fue definida – como se dijo– más como un deber que como un derecho. Será la Declaración de Derechos del Niño de 1959 la que iniciará la transición y pretenderá articular el derecho del niño, con el deber de educarse y la responsabilidad de los padres y el Estado de guiar y facilitar su educación. Ciertamente la tensión entre estos dos polos, educación obligatoria y derecho a la educación, no termina de ser resuelta en los textos internacionales y constitucionales.

Como señala TOMASEVSKI, actualmente el derecho a la educación es en la práctica “tanto un deber como un derecho del niño”, aunque \_\_advierte\_\_ que esta perspectiva está cambiando lentamente; en mi opinión, ello obedece a una transición todavía no resuelta en que la obligatoriedad –fundada en una intervención a favor del interés superior del niño durante la educación básica– sería expresión de un deber de protección<sup>28</sup>, que deber ser complementado con el

<sup>23</sup> *Prácticamente todos los autores que analizan el derecho a la educación, distinguen entre derecho a la educación y derecho en la educación, esto es una vez incorporado al sistema educativo. Los instrumentos internacionales no han seguido este criterio que nos parece deseable porque permitiría clarificar algunas de las confusiones en torno al derecho a la educación. Véase TOMASEVSKI, K.: ob. cit. p. 4.*

<sup>24</sup> *Véase International Bureau of Education, vol XXIX, N° 2, June, 1999 Children's Rights In Education, texto preparado por Price, Farrel, Grude y Hart; disponible en [www.ibe.unesco.org](http://www.ibe.unesco.org) (6.10.04).*

<sup>25</sup> *Al respecto véase CILLERO, M.: “Infancia, Autonomía y Derechos: una cuestión de principios”. En Infancia, IIN, Montevideo, 1998 documento disponible en [www.iin.oea.org](http://www.iin.oea.org) (7.10.04).*

<sup>26</sup> *DWORKIN, R.: “¿Entran en Conflicto Libertad e Igualdad?”, en BARKER, P.: compilador Vivir como Iguales, Ed. Paidós Barcelona/ Buenos Aires, 2000, pp. 57-80, p. 76.*

<sup>27</sup> *Véase al respecto PRIETO SANCHIZ, L.: Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales, Madrid, Trotta, 2003.*

<sup>28</sup> *En este punto la discusión se sitúa en el difícil problema del paternalismo jurídico justificado. Una exposición de diversos autores sobre el tema en DOXA, Alicante, 1988. Disponible en [www.cervantesvirtual.com/portal/DOXA/cuadernos.shtml](http://www.cervantesvirtual.com/portal/DOXA/cuadernos.shtml).*

reconocimiento de mayores grados de autonomía del niño y adolescente, para ejercer su derecho a la educación durante todas las etapas de la enseñanza.

Otro de los puntos de mayor discusión en este ámbito, viene dado por las facultades de los padres; es evidente que todos los instrumentos le reconocen a los padres algún derecho –incluso privilegiado– para elegir el establecimiento escolar para sus hijos, pero no existe claridad acerca de los límites de esa facultad, atribución que, como sugiere DWORKIN, emanaría de la especial responsabilidad que a los padres les corresponde respecto al bienestar y desarrollo de sus hijos.

La Convención sobre los Derechos del Niño no abordó directamente el punto en los artículos relativos a la educación, por lo que hay que remitirse a las normas generales sobre las relaciones entre padres e hijos contenidas en los artículos tercero (interés superior del niño), quinto (autonomía y reconocimiento de funciones parentales de orientación y dirección) y decimosegundo (sobre derecho del niño a ser oído).

Esta forma de regular el problema fue una decisión deliberada del Grupo de Trabajo que redactó la Convención, ya que el asunto se planteó durante las discusiones previas<sup>29</sup>. De acuerdo al debate previo del texto, es posible afirmar que la Convención no establece derechos de los padres, sino que regula el derecho del niño y, en función de ese derecho, las funciones parentales<sup>30</sup>.

En consecuencia, la elección por los padres de la escuela a la que asistirá el niño o el tipo de educación, de acuerdo al sistema de la Convención, no es un derecho *absoluto* de los padres, sino que pasa a estar mediado por el principio de protección de sus derechos; la decisión de los padres – así como la injerencia del Estado en esa decisión– deberá ser sometida a un doble escrutinio: el primero menos exigente, que la decisión no dañe los derechos del niño y, el segun-

do, más controvertido, que la decisión sea consistente con la *mejor* protección de sus derechos.

La controversia respecto al segundo criterio, que equivaldría una interpretación *perfeccionista* del interés superior del niño<sup>31</sup>, viene dada por la dificultad de establecer ese *mejor* interés y, adicionalmente, por el hecho de reconocer a la autoridad –¿administrativa? ¿judicial?– una mayor capacidad de establecer lo más conveniente para el niño.

La propia Convención contiene respuestas a este problema; en primer lugar, para determinar el interés superior del niño se le reconoce un rol fundamental a la opinión del niño. Por su parte, el artículo 16 de la Convención establece el principio de no injerencia arbitraria en la vida familiar, que impide que el Estado –y sus funcionarios– impongan sus criterios vulnerando este principio.

Así se puede entender que la elección de los padres –limitada por la satisfacción de los derechos de los niños– sirve de contrapeso a la educación obligatoria establecida legalmente; según TOMASEVSKI, se trataría con esta regla –así como la de la libertad de enseñanza y de cátedra– de proteger el pluralismo<sup>32</sup>.

Probablemente la respuesta a este problema, en la generalidad de los casos, se encontrará más en el hecho que la oferta educativa junto a su variedad, garantice los fines de la educación propuestos por la Convención; a mayor grado de pluralismo y tolerancia al interior de cada establecimiento educacional,

<sup>29</sup> UNICEF, Hodgkin, R y Newell, P.: *Manual de Aplicación de la Convención Sobre los Derechos del Niño*, New York, 1998, edición en español, 2001, p. 385 en que se expone la discusión específica sobre el tema.

<sup>30</sup> En este sentido ídem p. 385 y TOMASEVSKI, K.: ob. cit. pp 9 y 18-23.

<sup>31</sup> Sobre esta discusión véase CILLERO, M.: "El Interés Superior del Niño en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño" en GARCÍA MÉNDEZ E Y BELOFF, M. compiladores *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*, 3ª. Edición, Ed. Temis, Bogotá, 2004, pp. 77-93.

<sup>32</sup> TOMASEVSKI, K.: ob. cit. p. 18.



menores serán las posibilidades de conflictos. Esto es, cuanto más respeto exista a los derechos *en* la educación y satisfacción relativamente homogénea de la calidad de la educación, menos problemas plantea la cuestión de la elección haciendo este dilema –entre facultades de los padres, derecho de elección del niño y sistemas de asignación estatal- menos decisivo.

Ciertamente en los márgenes de las ofertas educativas o en sociedades muy desintegradas, la decisión adquirirá mayor relevancia y allí se deberán desarrollar mecanismos más sofisticados para ponderar los intereses de los padres y de la administración, pero siempre con prioridad de los derechos del niño.

Este mismo criterio debe observarse para regular la *libertad de enseñanza*<sup>33</sup>, protección constitucional que puede entenderse como una *garantía* del derecho a la educación, que impide, en consecuencia, que cualquier decisión –ya sea de la autoridad administrativa, de la dirección del establecimiento escolar, o de los padres– pueda poner en riesgo el libre desarrollo de la personalidad del niño a través de su proceso educativo. En consecuencia, tanto la libertad de enseñanza, como las facultades parentales, deben subordinarse u orientarse hacia la satisfacción del derecho a la educación del niño y, como dispone expresamente la Convención, a los fines de la educación.

### 3.1.2. Educación y Principio de Igualdad

Según lo dicho, la Convención establece expresamente el mandato de igualdad y la prohibición de toda forma de exclusión y de discriminación, ya sea individual o colectiva<sup>34</sup>. La no discriminación en materia escolar es de larga data en el Derecho Internacional; ya en 1960 se aprobó una “Convención contra la Discriminación en la Educación”, que prohibía cualquier forma de limitación, exclusión o preferencia basada en la raza, el color, el sexo, la religión, la opinión política, el origen social o económico, la condición de nacimiento, que tenga por “propósito o efecto” anular o menoscabar un tratamiento igualitario en el ámbito educativo.

Se pretendía impedir que por razones discriminatorias se produjera la privación de acceso al sistema educativo de personas o grupos, o que se relegara a ciertas personas o grupos a sistemas educativos separados o de inferior estándar.

La *progresividad*, a que alude el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño, dice relación, por una parte con el objetivo de universalidad, y por otra, con la igualdad y se constituye fundamentalmente en una obligación para el Estado de garantizar a todos el acceso a un sistema educativo que entregue iguales oportunidades de aprendizaje.

De este modo y tal cual se sostiene en el “*Marco de Dakar para la Acción*”<sup>35</sup>, no sólo es necesario eliminar las discriminaciones, sino realizar acciones afirmativas o de discriminación positiva a favor de los niños excluidos, vulnerables, marginalizados o con desventajas, esto es, realizar efectivamente el mandato de igualdad, que exige no sólo la prohibición de menoscabo sino que la obligación de atender a las desigualdades para superarlas.

Si el sistema educativo moderno surge como un instrumento en el marco de un proyecto político igua-

<sup>33</sup> Sobre esto véase el completo estudio sobre la discusión constitucional española de SATORRAS FIORTT, R.M.: *La Libertad de Enseñanza en la Constitución Española*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1998, *pássim*, especialmente, pp. 199-231.

<sup>34</sup> Véase el estudio sobre la situación en Chile con amplias referencias al derecho internacional en CASAS, L. Y CORREA, J.: “*Conductas Discriminatorias, Abusivas e Infundadas en contra de Estudiantes en la Selección y Marginación en los Establecimientos de Educación Básica y Media*”, en *Revista de Derechos del Niño*, N° 1, 2002, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES/UNICEF, pp. 173-223, *pássim*.

<sup>35</sup> *Dakar Framework for Action*, Unesco, 2000.



litario que promueve la ampliación de las oportunidades de integración social con independencia de la condición social propia y de sus padres, su puesta en práctica exige un esfuerzo adicional para superar las diferencias.

### 3.1.3. Educación e Interés Superior del Niño

Como es sabido, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, considera entre los principios rectores de la Convención el relativo a la primacía del interés superior del niño, contenido en su artículo 3. Si concordamos en que, en el marco de un sistema de derechos humanos, el interés superior del niño se identifica con la realización y protección de sus derechos, debemos concluir que en el ámbito que nos ocupa en este artículo, las políticas educativas deben desarrollar los mecanismos necesarios para asegurar a cada niño, y a todos ellos, un efectivo proceso de aprendizaje.

No es suficiente con que el Estado otorgue los medios suficientes para que la educación esté disponible para todos y que elimine las barreras de acceso, exclusión o impida la marginación de los niños del sistema escolar por razones infundadas. Es necesario, adicionalmente, que adopte las medidas necesarias para que los niños, niñas y adolescentes aprendan. Los sistemas educativos deben adaptarse a las necesidades individuales de cada estudiante<sup>36</sup>.

Llegado a este punto, podemos identificar algunos aportes específicos que el enfoque de derechos de la infancia puede prestar a la tarea educativa. El principio de interés superior del niño y la protección del desarrollo como un fin último de los derechos humanos de la infancia, nos conducen a una idea fundamental en la práctica de la protección de los derechos humanos: la integralidad.

La educación es uno de los componentes, seguramente de los más importantes junto a la salud, en

el proceso de desarrollo. Pero la educación para adecuarse a este fin, debe dirigirse –y en consecuencia ser evaluada– hacia un objetivo concreto: el mejoramiento del conjunto de los derechos del niño.

Siguiendo este objetivo es necesario integrar derechos humanos y educación de un modo mucho más estrecho, de modo que, probablemente sea tan relevante centrar la atención en el derecho a la educación, como en los derechos humanos *en* la educación, como un elemento clave para lograr la calidad y la efectiva ampliación de las oportunidades sociales<sup>37</sup>.

A modo simplemente de ejemplo procederé a enunciar algunas de estas materias contenidas en la Convención sobre los Derechos de los Niños (CDN): igualdad de género (art.2 CDN), respeto a la diversidad cultural (art. 30 CDN), fomento de la participación (artículo 12 CDN derecho a ser oído); sistemas disciplinarios escolares compatibles con la dignidad humana (art. 28 CDN), respeto al derecho de asociación y expresión (arts. 13 y 15 CDN); y la libertad de conciencia, pensamiento y religión (art. 14).

## 4. CONCLUSIÓN

Como puede desprenderse de la presentación hecha, las relaciones entre Derechos Humanos de la Infancia y Educación son múltiples y complejas. La Educación es un mecanismo ambiguo, porque puede servir para la ampliación de las oportunidad sociales o para la preservación de la desigualdad, limitándose solamente a la reproducción de las relaciones sociales existentes; también, pese a sus intenciones, puede ser inútil, en cuanto sus logros de cobertura y aprendizaje sean tan escasos que no logran marcar una diferencia efectiva a nivel de resultados.

<sup>36</sup> TOMASEVSKI, K.: *ob. cit.* p. vi.

<sup>37</sup> *En este sentido se pronunció UNESCO: Elements for an overall UNESCO strategy on human rights, Doc. 165 EX/10 (2002) §31.*

Una política educativa diseñada para satisfacer el derecho de los niños a la educación, debe integrarse en una concepción amplia de desarrollo y de democracia; si así se hace, el sistema escolar puede convertirse en un instrumento privilegiado para lograr la integración social de los niños, y favorecer una cultura del respeto a los derechos humanos que debe a comenzar a experimentarse –no sólo a enseñarse como contenido– en los espacios en que transcurre parte importante de la vida de la infancia y la adolescencia: los establecimientos educacionales.

## ¿Vivir juntos como iguales? Notas en torno a una sociedad justa, la igualdad y su importancia para la educación y la democracia<sup>1</sup>

Pablo Salvat<sup>2</sup>

*“en la aproximación más concreta de los conflictos humanos relativos a bienes, se despliega el ámbito de los medios limpios (...) Posiblemente, el mejor ejemplo de ello, el de más alcance, sea la conversación como técnica de acuerdo civil.”*

*(W. Benjamin)*

0: Declaramos de entrada, para que nadie se llame a engaño, que no hablamos como expertos en la materia científica de formulación y /o evaluación de políticas públicas; por tanto, no nos referiremos aquí de manera directa o indirecta a planes o programas. En estas notas presentamos de manera esquemática algunas reflexiones en torno a la eventual importancia que tiene asumir –en el plano normativo–, una discusión compartida en torno a una idea de sociedad justa, la igualdad y su importancia para el destino de la educación y la democracia entre nosotros.

1: Mirando las cosas desde fuera, en calidad de ciudadano reflexionante, tenemos la intuición<sup>3</sup> que en los años pasados se ha implementado una política pública y social más equitativa respecto a bienes públicos, como salud y educación entre otros. Que estas políticas se han enmarcado en un Estado subsidiario “corregido”, el cual, en el marco del modelo socioeconómico heredado (de modernización neoliberal<sup>4</sup>), intenta poner a la población en cierta igualdad de condiciones en relación a recursos y posibilidades.

Que esas políticas, a su vez, se han diseñado e implementado sin una suficiente discusión sobre un horizonte normativo mínimo acordable y compartible por los distintos actores relevantes de la sociedad y del campo educacional. Esta falta de horizonte nor-

mativo compartible –como ideal contrafáctico–, construido de manera participada y deliberada –desde la sociedad política y civil, en la esfera pública–, sería uno de los elementos que están de algún modo a la base de los límites que expresan esas mismas políticas aplicadas en este y otros ámbitos de lo social.

Para algunos los límites –en las resultantes de esas políticas–, no pueden atribuírseles a la política pública y las políticas sociales, porque ellas no pueden ocuparse con las fuentes de la desigualdad; ésta última se situaría a la base misma del sistema, sus relaciones sociales y la configuración de las instituciones. En general, tiendo a compartir esta apreciación. No puede cargársele la mano a la política pública y las políticas sociales para que se hagan cargo –de manera aislada y parcial–, de las “fallas” –por hablar en

<sup>1</sup> Estas Notas las he realizado de manera independiente al lúcido trabajo central presentado por mi colega Carlos Peña. Sin embargo, en muchos aspectos apuntan en sentidos similares. Lo mismo respecto a lo expuesto por el profesor Miguel Cilleros, co-comentador en la primera mesa de este seminario internacional.

<sup>2</sup> El autor es Dr. en Filosofía por la Universidad Católica de Lovaina. Es profesor-investigador del Centro de Ética UAH. Profesor de filosofía del derecho, Facultad de Derecho, UDP.

<sup>3</sup> Afirmación que puede sonar algo fuerte en los oídos de quienes conocen y manejan las políticas sociales desde el Estado chileno. Por cierto no se trata aquí de argumentos ad hominem.

<sup>4</sup> O sí se quiere en el marco de una visión neoclásica de la economía y de una filosofía libertarista.

metáfora geológica–, en la configuración del orden institucional y societal; si nosotros como sociedad, no nos hacemos cargo de esas fallas, por los motivos que sean, la política pública y las políticas sociales, es claro, sólo podrán paliar ahora sí, en la medida de lo posible, los desajustes heredados históricamente. Esto vale ciertamente para la educación, así como podría valer para la salud, el medio ambiente u otros bienes públicos como la autoestima, el reconocimiento o los derechos<sup>5</sup>.

Avanzar en este sentido pediría que una autoevaluación crítica de la misma marcha de la política pública y social existente, pueda abrirse también a *consideraciones normativas*, es decir, a los propios principios que se asumen desde el Estado –y desde fuera de él–, (de manera implícita o explícita), para entender, analizar y enjuiciar la realidad social. Si ello no se da, entonces es claro que las discusiones encontrarán sus límites discursivos en asuntos instrumentales o estratégicos. Unas consideraciones normativas que claro está, operan en el espacio del uso prescriptivo del lenguaje, y no relacionadas con su eventual utilidad inmediata descriptivo/explicativa. No es algo fácil. Demanda una apertura epistemológica como actitud, es decir, un ejercicio desde el cual podamos reencon-

trar los puentes entre teoría social explicativa y teoría normativa en el plano de la construcción de políticas;

2: Si a primera vista lo dicho puede parecer un tema alejado de nuestras preocupaciones cotidianas, cuando nos referimos a considerandos normativos en relación a una política de equidad en educación, o a una política democrática, estamos hablando de los principios o criterios que nos permiten evaluar o distinguir una opción como buena o mala, deseable o indeseable, justa o injusta. Esto es, que toda política –social o democrática–, de algún modo representa un cierto modelo normativo desde el cual se evalúa lo que hay, lo que podría haber y lo que habría que hacer para que aquello sea realizable. El espacio normativo posee además una particularidad –que lo diferencia del manejo técnico de los temas–: el que todos los ciudadanos tienen, en principio, la posibilidad de participar y emitir sus argumentos en un sentido u otro. La dimensión de lo ético normativo, permite justamente que se involucre la palabra de todos los afectados en igualdad de condiciones, y no solo la de aquellos que saben o fungen como expertos.

En tanto y cuanto la educación, lo que pensemos y hagamos respecto a ella es algo que nos compete a todos, estamos todos llamados a intervenir de manera legítima o, dicho de otra forma, a ser considerados interlocutores válidos en la discusión de sus orientaciones. Pero, no sólo ello. Cuando se dibuja una política social, ella de algún modo refleja un cierto modelo y/o criterios desde el cual se proyectan las tareas y prioridades para un ámbito determinado. Y, si ello es así, en un modelo o criterios de política no sólo intervienen elementos explicativo-descriptivos o probabilísticos, sino también, vía esas explicaciones y proyecciones, una preocupación por lo que sea aquí bueno, deseable o justo. Toda política incorpora declaraciones sobre por qué sería bueno o deseable, mejor o más correcto apuntar en una u otra direc-

<sup>5</sup> Muchos trabajos existen relativos al tema de la educación en Chile o el continente, que apoyan distintas tesis respecto a cuales sean las políticas adecuadas en este campo, o que interpretan los resultados obtenidos en uno u otro sentido. Puede verse el número especial de la Revista Iberoamericana de Educación, de la OEI, su número 23, que tiene por tema “Equidad en la Educación” (mayo/agosto 2000); así como también el trabajo de Juan Casasus: *La escuela y la (des)igualdad*, LOM, Escafandra, 2003; *Educación, La Agenda del siglo XXI*, PNUD, 98; también el texto en que C. Cox hace de editor *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, Ed. Universitaria, Stgo, 2003. De todas formas le recuerdo al lector que no es nuestra pretensión aquí entrar en la discusión de logros y cifras. Con todo, es sabida por ejemplo, la dificultad que tiene una política educacional para cerrar la brecha existente en el gasto promedio por alumno entre sector privado de colegios y el sector público; una brecha que repercute en las condiciones educacionales a las que tienen acceso los niños de uno y otro sector social.

ción y quiénes están mejor pertrechados para ello<sup>6</sup>, sea que estas argumentaciones se esgriman públicamente o sólo se dejen como supuestas e implícitas en su significado.

Esta cuestión que pareciera de tono menor frente a la necesaria eficacia de resultados en políticas, urgidas por un contexto de carencias y posibilidades, es particularmente importante en un ámbito como el educativo, porque éste repercute no sólo sobre las posibilidades económicas del país, sino también sobre las posibilidades de asentar una convivencia propiamente democrática, es decir, en el aseguramiento de la integración social. Dicho de otra manera –y esto es parte del debate actual en esta temática–, la educación en tanto sistema, no sólo tiene que apuntar a proveer adecuados sujetos informados para la competencia en el mercado (interno o externo), sino también una adecuada formación ciudadana e integral de los educandos, como única forma a través de la cual será factible que el sistema político democrático pueda funcionar y mantenerse en el tiempo<sup>7</sup>. Sin sujetos/ciudadanos socializados en un *ethos* democratizador, no se ve cómo el impulso y compromiso político pueda mantenerse y acrecentarse en el tiempo, no solamente como un mecanismo para elegir las elites que nos gobernarán, sino también como forma de convivencia.

Por ello, la educación como temática y como forma de abordaje, no puede dejarse solamente en las manos de las familias o del sector privado. Si no nos interesa que exista sociedad, y sólo sujetos en función del mercado, entonces basta con lo que pueda hacerse desde lo privado (y en su ausencia, lo público) para que cada uno de sus hijos pueda alcanzar un resultado exitoso en esa inserción. Aquí comanda en la acción y decisión la libertad individual: me interesa tal tipo de educación, dada por tal establecimiento, y estoy dispuesto a pagar por ella.

Un enfoque desde los individuos y su “libre” preferencia (religiosas, filosóficas, políticas) termina disolviendo la posibilidad misma de tener algo así como una sociedad y un orden democrático<sup>8</sup>. Bien sabemos que la libertad individual enfocada de este modo es más bien un buen mito que una realidad. Pero no es éste el punto ahora. Si el sistema educativo tiene que velar no sólo por incorporar individuos capacitados para competir exitosamente en un mercado, sino también formar personas y ciudadanos, socializarlos para que aprendan a vivir juntos como más o menos iguales, es decir, reconocidos como personas/sujetos, entonces la diferencia no se hace en el plano individual, sino en lo que pueda lograrse como colectivo, como conjunto social, y en ello la responsabilidad de las instituciones es central<sup>9</sup>.

No puedo dejar de citar aquí una situación vivida por un educador catalán de viaje en un país centroamericano que ilustra este punto. Cuando este profesor termina su disertación en torno a la importancia de las instituciones para el desarrollo, tiene la impresión que

<sup>6</sup> Por ejemplo, cuando los distintos actores políticos del país, especialmente gobierno y oposición, terminan coincidiendo en que la única manera de mejorar las inequidades existentes es a través de la educación. Sin embargo puede preguntarse: mediante cuál educación y política, una que se lleve adelante desde un criterio más bien mercantil y privado, u otra desde lo colectivo y lo público? ¿O puede realmente la educación por se aminorar desigualdades históricas, sin insertarse en un plan de democratización mayor o más amplio que afecte también las maneras culturales?

<sup>7</sup> Por cierto, la acción educativa tiene que ir no sólo en el sentido de una formación democrática de la voluntad, sino también incluir otras dimensiones de la personalidad, como la estético/ expresiva, por ejemplo.

<sup>8</sup> O cree pensable un orden social sólo desde las familias y su coordinación corporativa, como si nada hubiera pasado en lo tocante a lo social los últimos 500 años.

<sup>9</sup> Justamente las instituciones han sido uno de los temas complejos en el devenir histórico de nuestros países. En particular, porque esa historia nos muestra la permanente inestabilidad institucional en la que hemos vivido, entre otras razones, debido a su constante cooptación por las elites de poder. Por lo tanto, no podemos Por tanto, nuevamente, podemos decir que ellas no son el producto de un diseño mancomunado e inclusivo, sino las más de las veces anexos de los intereses económicos y de poder.

## ¿Vivir juntos como iguales?

no ha sido comprendido. Salvo un dirigente indígena que se le acerca y le dice “Doctor yo sí le entendí: si tomamos uno de aquí y lo comparamos con un japonés, el nuestro no es peor, pero si tomamos dos de aquí y los comparamos con dos japoneses, pues ya sabemos por qué cada país está donde está”. Lo que hace la diferencia en el desarrollo de las sociedades, no es tanto la capacidad de los individuos por separado, sino su capacidad de acción colectiva<sup>10</sup>. Por ello entonces en la medida en que nos preocupa que la igualdad de condiciones entre todos los habitantes de esta tierra, sea una realidad, su eventual realización es algo que nos concierne a todos, sobre lo cual tenemos que deliberar y acordar en conjunto las mejores políticas y medios para llevar a cabo un ideario de este tipo; asuntos que no pueden dejarse solamente en manos de familias o de opciones privadas. Por ello la educación como sistema es un tema que compete a la política en el mejor sentido, y en particular, a ella en una sociedad que se pretende democrática. Es un ámbito de interés común y demasiado importante para dejarlo solamente en manos de aquellas preferencias que pueden expresarse en el mercado;

3: Con lo cual estamos diciendo, como ha dicho un Rawls por ejemplo, que eficiencia y eficacia no pueden ser criterios últimos de legitimación normativa de decisiones u políticas; y sin embargo, nuevamente, un ideario normativo deseable tampoco es algo que está allí pre-dado, inscrito en alguna especie de naturaleza de las cosas *a priori*. Apuntamos a que, como se dice cada vez más, si un rasgo de la nueva sociedad tiene que ver con el manejo del conocimiento y la información, entonces es pertinente preguntarse cómo y en qué dirección se orienta la política educativa para cumplir con estas metas, ahora, en el marco

de una sociedad que se pretende moderna, democrática y a la vez económicamente globalizada.

Es decir una en la cual los ciudadanos quieren verse como políticamente autónomos, es decir, como autores de las leyes y políticas a las que se someten como destinatarios; y esto es exigente porque si concebimos a la democracia bajo la idea de ciudadanos autónomos en su capacidad de regular desde sí mismos el orden que los rige, cuando se habla por ejemplo de sociedad de la información o del conocimiento, por ahora una minoría a nivel mundial y nacional, puede tener acceso a ella. Lo que quiero señalar es que al mismo tiempo que se discuten medidas de política, no viene mal ni a destiempo abrir un espacio plural a discusiones que vayan más allá de una visión –cortoplacista– que muchas veces reduce los temas implicados en el debate en torno a educación, ciudadanía, o conocimiento e información, a asuntos de mercado, de procedimientos, o de buena o mala gestión administrativo-técnica, dejando fuera la discusión y disputa en torno al sentido de hacia donde debemos y queremos ir en el campo de la educación.

Cuando se trata de evaluar las instituciones políticas y sociales, su marcha, ¿acaso no estamos diciendo que ellas deben adecuarse lo más posible al ideal democrático, y a su vez, respetar la igualdad política de todos los ciudadanos? Sin embargo, tenemos la intuición que la idea de equidad y de equidad educativa que se ha estado manejando, no se afirma o correlaciona necesariamente con la de una sociedad justa –como idea regulativa–; así como tampoco hay la certeza que en medio de cambios políticos, por ejemplo, se vayan a continuar los lineamientos generales seguidos hasta ahora. Dicho de otra forma, pareciera que la idea de equidad que se maneja, se revela indeterminada o limitada a ser un medio en función de un objetivo x (por ejemplo adecuada incorporación al mercado), y si ello es así, entonces se autoriza a su

<sup>10</sup> Véase de J. Prats i Catalá, *Instituciones y desarrollo en América latina. ¿Un rol para la ética? Publicación del Instituto Internacional de Gobernabilidad.*

eventual modificación en otra dirección según la correlación de fuerzas políticas, o por evaluaciones técnicas que no pasan por la deliberación pública.

Puede decirse que las políticas que hemos conocido, se enmarcan en el esfuerzo por responder a las necesidades del nuevo orden económico globalizado; un orden que, más allá de las discusiones, no puede dudarse en que tiene al capital y el mercado como dos vectores muy importantes. Hoy en día parece que necesitamos promover un debate en la academia y el mundo social y político, en torno a nuevos horizontes normativos o principios orientadores para *una democracia igualitaria* y una política social renovada, que nos permitan asentar lo avanzado e ir más lejos.

Introducir este debate sería pertinente :

- a. si se quieren regular las relaciones sociales y políticas, sus estructuras básicas, partiendo por el tipo de Estado necesario y deseable, no sólo acorde a principios tecnocráticos o fácticos, sino también normativos;
- b. si se quiere estabilizar el funcionamiento y legitimidad de la democracia;
- c. si se quiere obtener una mayor gobernabilidad. Sin embargo, ¿qué principios u orientaciones normativas escoger de carácter universalizable, para orientar las políticas hacia una radicalización de la democracia realmente existente –en medio justamente de una crisis de referentes–?

Sostenemos que para que puedan cumplirse las condiciones de una equidad educativa –así como para avanzar en igualdad–, es necesario hoy en día una discusión y deliberación públicas, que genere acuerdos normativos básicos en torno a la idea de una sociedad justa.

Dicho de otra forma, una convivencia democrática, como marco general, supone, para tener viabilidad, una teoría de la justicia. Pero no cualquier

teoría de la justicia o idea de sociedad justa se aviene con estos propósitos. Al menos no las teorías dichas “propietaristas” (anarcoliberales o neo-liberales) de la justicia, a las que nos les interesa el foro democrático, y limitan su idea de equidad a una equidad producto de negociaciones, cuando cabe. Digo cuando cabe, porque en general para los libertaristas la idea misma de justicia social, es inconducente y además infundada, pero también una política orientada en función de la igualdad de oportunidades –esencialmente ligada al mercado o a la promoción equitativa de capacidades individuales–, no toma suficientemente en cuenta las condiciones de asimetría en relación al saber, el tener y el poder presentes en nuestra historia hasta hoy. La igualdad de base es un ideal o una búsqueda –cuando se ha dado–, no realizado ni desde el punto de vista de los individuos, ni desde el punto de vista de las instituciones en nuestra incesante búsqueda por ser modernos. Todo ello se complica en el presente cuando además somos parte de un sistema que se globaliza, y que muchas veces pareciera promover una “ciudadanía a baja intensidad”. Desde este punto de vista, incluso las lecturas desde unas utopías técnicas de origen internacional, por más bien inspiradas que se presenten, se estrellan con una realidad nacional y latinoamericana tejida de exclusiones y fragmentaciones sociales.

4: Esta –digo la teoría de la justicia o la idea de una sociedad justa que nos interesa–, tiene que a lo menos ofrecer una comprensión de la naturaleza de las desigualdades y exclusiones como rasgo transversal histórico en nuestras sociedades, y permitir la operacionalización para su disminución gradual donde ellas tienen lugar. Lo hemos dicho antes, la política pública, las políticas sociales por sí solas y la educación no se eximen en esto, no pueden asumir la herencia de una estructura básica, una economía y una sociedad no justas en las que nos hemos desen-

## ¿Vivir juntos como iguales?

vuelto: puede quizá disminuir grados de pobreza, pero no impide el aumento en las desigualdades o las nuevas exclusiones. Situación que muestra bien una institución nada sospechosa como el mismo Banco Mundial y su estudio sobre la Desigualdad en América latina y el Caribe<sup>11</sup>. La educación puesta como la viga maestra o panacea para salir de los cuellos de botella mencionados, está también atravesada de desigualdad. Por ejemplo, en el país un 8,5% de niños del país, va a colegios particulares pagados de calidad comprobada. Así también puede decirse que el gasto promedio por alumno en colegios privados es de US\$ 2.772 anual; en cambio, el gasto que realiza el sector público en colegios públicos y privados subvencionados alcanza a unos US\$ 600 al año. Con lo cual queda claro que las familias de mejores ingresos, están en condiciones de pagar una educación de mejor calidad y resultados<sup>12</sup>.

En esta línea de trabajo las mejoras pueden venir en el largo plazo, 20 años como mínimo (digo, para dejar de ser pobre). Sin una teoría de la justicia o una idea de sociedad justa que incorpore estos rasgos subjetivos y objetivos de la sociedad, la aplicación de la política social verá su justificación incesantemente fragilizada;

5: De manera provisoria, la idea de sociedad justa tendría que tener como uno de sus ejes una *política igualitarista* fuerte, orientada a posibilitar un futuro –para nuestros países e instituciones en su conjunto–. Pero, ¿puede preguntarse: qué significaría una “política igualitarista fuerte”? Intuitivamente al menos, el ejercicio de una política democrática que tanto

en lo institucional como en las relaciones sociales, culturales y políticas pueda:

–trabajar en beneficio actual y futuro de una disminución de las desigualdades evitables (en poder, saber y tener; en acceso a salud, educación, habitación o pensiones) y por su intermedio recuperar un bien tanpreciado como la autoestima social; y, a su vez, en la creación de condiciones para el ejercicio de una libertad real para todos.

Si ello es así, al menos cabe pensar en la necesidad de una radicalización del segundo principio rawlsiano, llamado principio de diferencia<sup>13</sup>, el cual sostiene que desigualdades legítimas son aquellas que de algún modo benefician a los más desprotegidos y favorecen igualdad de oportunidades para todos. Una política igualitarista podría tener como norte orientador y criterio normativo de políticas, una inflexión de este principio para quedar más o menos así: se debe disminuir o morigerar toda desigualdad en el poder, tener o saber que no trabaje o vaya en el sentido de mejorar las condiciones de vida de los desprotegidos, excluidos o vulnerables de la sociedad;

6: Por cierto, todo ello es más fácil de decir que realizar, sea para la educación o la salud. Entre otras cosas, por el juego contradictorio de intereses particularizados que priman en el escenario sociopolítico nacional, y que se hacen pasar por intereses morales políticos generalizables. Pero no sólo por eso: parafraseando a R. Dworkin en uno de sus últimos trabajos, puede decirse que la justicia y la igualdad son especies en extinción al interior de los ideales políticos actuales. Hace apenas unas décadas cualquier político o partido que se autoproclamara liberal, de centro o de izquierda, respaldaba una sociedad verdaderamente igualitaria, al menos como meta utópica; pero muchos de quienes se reconocen en estas posiciones rechazan hoy la idea misma de igualdad o de sociedad justa.

<sup>11</sup> Este documento fue presentado, tenemos entendido, en octubre del 2003 en México.

<sup>12</sup> Lo que puede verse en los resultados de la prueba SIMCE.

<sup>13</sup> El principio de diferencia en Rawls le sirve para tener un criterio para evaluar cuándo las desigualdades realmente existentes pueden estar justificadas/legitimadas: a. en tanto y cuánto estén ligadas a funciones y posibilidades abiertas a todos según una justa igualdad de oportunidades, como se dice hoy día.



Ahora bien, descendiendo o transitando desde la sociedad política a los mundo de vida, la presencia de asimetrías y desigualdades tienen que ver también –no solamente con motivos estructurales y de intereses de grupo–, sino con las formas de convivencia, con la cultura social prevaleciente o lo que hemos llamado la gramática social/moral imperante marcada por rasgos de intolerancia, no reconocimiento, discriminación o egoísmo social.

Con todo, de nuevo con Dworkin, ¿podemos darle la espalda a la idea de una sociedad justa e igualitaria? ¿Al esfuerzo por pensar cómo traducir ese ideario en la equidad respecto a la educación, y en su importancia que tiene para el asentamiento de las instituciones democráticas? Tenemos la impresión que es posible dudar de la legitimidad de todo gobierno que no trate con igual decencia y consideración las posibilidades y futuro de todos sus ciudadanos a los que exige al mismo tiempo obediencia o lealtad; la igualdad y la justicia representan por ello las virtudes soberanas de una comunidad política.

Sólo desde esos considerandos podamos quizá pensar y comenzar a afrontar de otro modo el actual triángulo latinoamericano entre democracia, pobreza y desigualdades y avizorar, con ello, la esperanza de un futuro posible para todos los ciudadanos y ciudadanas nacidos a este lado del mundo<sup>14</sup>. Para ello, repensar el ideario de la equidad, la justicia y la igualdad en el ámbito de la educación y sus políticas en su integralidad, es una tarea y una necesidad fundamentales. Esto era lo que quería compartir con ustedes en estas notas rápidas.

---

<sup>14</sup> Cfr. *Informe PNUD sobre la Democracia en América latina y el Caribe, Lima, abril, 2004.*



# La discriminación positiva en el mundo: ¿una utopía pedagógica?

Patrick Bouveau<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Mi propósito hoy será, junto con ustedes, entender lo que permite tener mejores logros en la escuela en el contexto de lo que conocemos como “discriminación positiva”. Efectivamente, la escuela es un lugar de integración social (como es de esperar con mayor frecuencia), y al mismo tiempo y por excelencia, es un lugar de promoción social y cultural. Este enfoque se puede simbolizar con una imagen: el ascensor. ¡La escuela sería un ascensor social!

Admitamos que este ascensor a veces sufre averías, y lo que es más grave aún, es que causa víctimas. Quedarse atrapado en un ascensor, estarán de acuerdo, es bastante molesto: no salir de él vivo, intelectualmente hablando, es inadmisibile.

## 1. ALGUNOS PUNTOS DE REFERENCIA

Esta constatación, un poco abrupta, da origen, sin embargo, a muchas políticas educativas que tratan de inscribir su desarrollo y actividades dentro de la lógica de la justicia escolar. La escuela debe convertirse en un espacio social más justo. Curiosamente, con frecuencia son los políticos más que los pedagogos quienes han generado esta idea, sin duda porque se sentían más culpables de una cierta forma de injusticia.

Pero antes de ir más lejos, se debe precisar el propósito: ¿qué es una política de discriminación positiva?

Para fines de simplicidad y rapidez, se puede decir que se trata de una voluntad institucional que

intenta reforzar los apoyos pedagógicos o educativos a poblaciones identificadas como en dificultad o supeuestamente en dicha condición. Estas dificultades pueden ser de orden escolar, social o cultural. Pero independientemente de los problemas que aborden, esas políticas convergen hacia objetivos de promoción social: éxito, emancipación, valorización.

Trataré de hacer una distinción entre una política de discriminación positiva, y lo que algunos han denominado en los EE.UU., por ejemplo, la “acción afirmativa”. Esta iniciativa apunta, como ustedes saben, a brindar un tratamiento diferencial a ciertas categorías de población (acceso a algunos empleos o funciones o universidades). Más que una ayuda, a veces son derechos complementarios que en ocasiones se otorgan (derechos de acceso, especialmente). Muchos observadores han notado que estos enfoques generaban efectos inversos a los previstos: refuerzo de la estigmatización de las poblaciones beneficiarias, desvalorización de los títulos o de las funciones.

En el fondo y de manera global, comparto en gran medida esta reflexión. Una política asistencial permanente, no puede tener un resultado positivo y sobre todo perdurable. Por esto mismo, me parece que ciertas iniciativas deberían ser analizadas más en profundidad. Pienso en el acceso a los establecimientos universitarios. Desde hace unos años Francia ha implementado una iniciativa para el acceso a “Ciencias Políticas”, una gran escuela que prepara a los

<sup>1</sup> El autor es Profesor de Ciencias de la Educación en el IUFM de Bourgogne (Francia). [patrick.bouveau@u-bourgogne.fr](mailto:patrick.bouveau@u-bourgogne.fr)

futuros directivos de la administración pública, “re-servando» cupos para estudiantes que vienen de establecimientos ZEP (zonas de educación prioritaria) o de sectores carenciados. Es lo que se podría llamar una “estrategia de cuotas”, similar a lo que ocurre en algunas universidades estadounidenses. De hecho utilizo el condicional, ya que creo que, al menos en Francia, la cuestión es más complicada de lo que parece.

El debate fue y es aún motivo de polémica y, por lo tanto, conflictivo. Todos los conceptos que he mencionado (favoritismo, desvalorización), han sido utilizados. Pienso que este tipo de enfoque, puede ser positivo para los estudiantes que nos preocupan bajo estas dos condiciones:

- que la experiencia sea temporal (para evitar el asistencialismo);
- que los objetivos terminales (en este caso un diploma), sean los mismos.

Entonces, ¿por qué oponerse a la lógica de “acción afirmativa” y a pesar de esto ser partidarios de estas iniciativas? Porque ella nos remite a la complejidad del logro escolar y, más aún, a la complejidad de la promoción social a través de la escuela.

Varios estudios demuestran que un alumno de un medio desfavorecido, requiere más competencias y conocimientos para ser evaluado, escolarmente hablando, de la misma manera que un alumno de un entorno favorecido. Pero además los alumnos de medios populares, se restringen en lo que yo denomino “el campo de lo posible”. Un joven de un barrio pobre, no siempre piensa “naturalmente”, aún cuando tenga las competencias, en poder ingresar a establecimientos prestigiosos o incluso en la misma

universidad. Obviamente, el dinero puede ser un obstáculo, pero no es la única razón: la familia y especialmente los compañeros y el barrio representan algunas de las dificultades más importantes<sup>2</sup>. Frente a esta situación, puede ser interesante desarrollar políticas para romper estas trabas psicológicas y sociológicas. El ejemplo que acabo de citar, es para decirnos que “estos alumnos” también tienen la posibilidad de acceder a este tipo de formación, pero no siempre la aprovechan.

Esta primera serie de observaciones es importante, porque muestra una dificultad para precisar lo que es verdaderamente una política de discriminación positiva, sus estrategias posibles y los desafíos. Una cosa es cierta: no debemos seguir pensando en la escuela, la escolaridad, sólo bajo el marco de la igualdad (a todos lo mismo). En la actualidad es el principio de equidad (a todos según sus necesidades) nuestro marco de acción.

*Y de paso añadiría que este principio no tiene nada que ver con una cierta forma de modernidad, con una tendencia típica de nuestras sociedades contemporáneas. Alguien decía: “no hay peor injusticia que dar a todos lo mismo”. Era Aristóteles. Estábamos entonces en 335 antes de Jesucristo, en medio de la Antigüedad. Al hacer esto, Aristóteles no sólo declinaba simplemente un principio, sino que intentaba definir un modo de gestión: el de una “justicia correctiva”.*

Creo que la discriminación positiva se basa (o debe basarse) en este enfoque. Estamos aquí para tratar de corregir ciertas inequidades. Por esto y por lo que le corresponde a la escuela, el camino es tortuoso o por lo menos caótico. Corregir inequidades, no puede limitarse a compensar situaciones sociales “tú eres pobre, yo te voy a ayudar más y tendrás éxito”. No. Desafortunadamente para nosotros, sería demasiado fácil. O ¿debería acaso decir felizmente para

<sup>2</sup> Sobre algunas de estas situaciones resultará de interés el libro: Jean Yves ROCHEX, *Le sens de l'expérience scolaire*, PUF, Coll El educador, 1995.

estos alumnos? Tenemos que, como se dice, “devanarnos los sesos un poco”. Respecto de la situación en Francia, yo digo que tenemos que repensar el slogan que caracteriza a las ZEP “dar más a los que tienen menos”. ¿Darles más de qué: dinero, libros, escuelas o incluso, padres más inteligentes? Tal vez habría que reflexionar en lo que “menos tienen”: ¿inteligencia, capacidades físicas, perspectivas profesionales o, tal vez, simplemente esperanza?

Eso es lo que quisiera abordar ahora. Tomemos cuatro ejemplos, Gran Bretaña, Portugal, Francia y Túnez, y avanzando, tratemos de ver lo que obstaculiza o puede obstaculizar el logro de la justicia escolar.

## 2. EL COMPROMISO DE LA DISCRIMINACIÓN POSITIVA

Los británicos fueron unos de los primeros en definir los términos de la discriminación positiva con las EPA (propuesta del informe PLOWDEN en 1967)<sup>3</sup> y, por lo tanto, los primeros en dar “recomendaciones” para ciertas poblaciones escolares (en este caso, minorías culturales o étnicas): trabajar en la formación de los docentes, favorecer la integración de docentes con experiencia, acentuar la enseñanza preescolar, abrir la escuela a la comunidad. Todos estos elementos importantes e interesantes no tuvieron los efectos esperados (en términos institucionales y pedagógicos) –y volveré a esto luego–, pero sobre todo fueron lanzados en un enfoque particularmente peligroso y delicado.

*Veamos qué decía el informe PLOWDEN sobre la puesta en marcha de la discriminación positiva. “Las escuelas de las zonas desfavorecidas deberían tener prioridad en diferentes ámbitos. El primer paso debe ser elevar las escuelas que se encuentran en un nivel bajo respecto del promedio nacional; el segundo, muy deliberadamente, mejorarlas. La justificación es que los hogares y los barrios aportan poco al apo-*

*yo del aprendizaje”. Si tuviéramos el tiempo, podríamos debatir extensamente sobre algunas líneas, ya que con una experiencia de casi 40 años, ellas proponen una serie de debates actuales.*

Primero, la interpelación de la discriminación positiva: esta no puede centrarse sólo en la escuela, aún cuando lo que está en juego sea la escolaridad. Dicho de otra forma, la escuela no puede hacer todo por sí misma, aún si como lo destaca mi colega Dominique GLASMAN<sup>4</sup>, ésta puede mucho más de lo que se piensa.

En seguida, el propósito de la discriminación positiva: ¿estamos acá para compensar (un mal vivir)? ¿Para corregir inequidades? ¿O bien para crear o promover situaciones de excelencia?

Finalmente, ¿qué justifica esta iniciativa? El informe PLOWDEN enunciaba una explicación que se esgrime frecuentemente en este tipo de situación: el entorno de la escuela. Si no funciona bien la escuela, es porque lo externo a la escuela forma parte del fracaso y, especialmente, como bien lo saben, ¡se va a apuntar el dedo al fracaso parental!

Decía anteriormente que esas ideas no tuvieron los efectos esperados:

- institucionalmente, a comienzos de la década de 1970, sólo un 4% de las escuelas habían entrado en la lógica de discriminación positiva, mientras que el informe esperaba un 10% de la población escolar;
- profesionalmente, los docentes con más experiencia no crecieron en número ni tampoco fueron mejor remunerados; y
- a nivel escolar, los resultados no fueron los esperados.

<sup>3</sup> *Plowden report –central advisory– Council for education, Children and their primary school, Londres, H.M.S.O., 1967.*

<sup>4</sup> *Dominique GLASMAN, L'école hors l'école, ESF, Coll Pédagogies, 1992.*

Algunos observadores pusieron de manifiesto tres elementos que explican estas insuficiencias:

En primer el problema de la transferencia de las competencias para el tratamiento de las dificultades escolares: ¿a quién le corresponde atender esta situación: al Estado, a las autoridades locales, a los establecimientos, al profesor en su curso?

Luego está la cuestión de los docentes. Ellos eran el eje de esta operación, y sólo recibieron una modesta inversión.

Finalmente, está la adhesión colectiva (aquí desde la perspectiva ideológica) al proceso que se propone. Muy precozmente, tanto los sociólogos como los pedagogos, han expresado reticencias sobre este enfoque educativo (denunciando un cierto control de los poderes públicos sobre los medios populares). Entre estas críticas, uno de los más severos al respecto ha sido Basil BERSTEIN.

La historia de la discriminación positiva a nivel internacional (tal como lo hemos tratado de hacer en París hace dos años<sup>5</sup>), demuestra que estas perspectivas deben ser analizadas continuamente. Es así como Francia (en la década de los 80) y Portugal (en la década de los 90), se han enfrentado a estos obstáculos y a otros.

En 1981, el Estado francés, a través del gobierno de la época, retomó esta idea (proveer más recursos en las áreas dónde los problemas escolares son más difíciles), con la creación de las “Zonas Prioritarias”, que unos meses más tarde se convirtieron en las “Zonas Prioritarias de la Educación”. Esta derivación en el vocabulario, no es tan sólo semántica, sino que traduce a su manera el debate que se gesta en torno al espacio de actividades de la discriminación positiva. ¿Qué se debe considerar como prioritario para que la escuela logre cumplir con sus ambiciones?

No voy a entrar en detalles sobre el desarrollo de esta política, que se ha prolongado por más de 20 años (lo que es bastante excepcional, pues traduce un impulso político que ha sido transversal a todas las tendencias políticas posteriores), sino que presentaré algunos puntos de referencia para comprender mejor lo pertinente en una gestión de discriminación positiva.

Primero, y contrariamente a la experiencia británica, las ZEP no han planteado problemas de instalación: en ese entonces (1983), había un 15% de escuelas en ZEP (actualmente hay aproximadamente un 20%), y hubo pocas trabas administrativas, políticas o sindicales. Para hacer breve la historia, precisaré que hubo que esperar hasta finales de la década de 1990 para que aparecieran los ataques (artículos o libros) en contra de este principio. En breve, este cambio fue bien recibido (diría incluso que demasiado bien acogido), ya que introducía mejoras (subsidios financieros o en dotación de personal) y al mismo tiempo esperanzas. Se pensaba que estos recursos iban a permitir que se solucionaran los problemas diarios.

Segundo, y por primera vez de forma notable en una política pública, se le dio protagonismo a los actores. Se dijo a los docentes “ustedes son los que deben intervenir para resolver los problemas escolares. Ustedes deben encontrar soluciones inéditas para construir el éxito, en donde se producía el fracaso escolar”. Este enfoque podría resumirse en dos términos: innovación y actores.

Finalmente, hubo un especial cuidado por crear una identidad institucional y profesional ZEP. De este modo, cada ZEP debía funcionar con un Consejo de zona: una especie de parlamento pedagógico del sector escolar seleccionado. Con un pequeño problema: este parlamento no tenía poder ni legitimidad institucional. Si señalo este punto es para destacar que, cuando se realizaron las primeras evaluaciones, se notó que las ZEP que conseguían buenos resultados

<sup>5</sup> MEN, *La discrimination positive en France et dans le monde. Actes du colloquio de Paris.*, Actas del coloquio de París, CNDP, 2003.

eran las que debatían, que sometían a discusiones colectivas y se preguntaban por qué del fracaso de los alumnos o de sus dificultades escolares.

Creo que este punto es importante. Aparece también en Portugal en el desarrollo de los TEIP (Territorios Educativos de Intervención Prioritarios).

A mediados de la década de 1990, Portugal retomó por su cuenta la discriminación positiva, adaptándola a su entorno escolar, donde los términos “proyecto”, “participación” eran elementos centrales del proceso.

No obstante lo anterior, mi colega Rui CANARIO<sup>6</sup> (Universidad de Lisboa), analizó críticamente este enfoque y, en particular, el principio de compromiso, de autonomía de los TEIP o de las ZEP. Si la discriminación positiva va a menudo acompañada por un movimiento de autonomía (al menos pedagógica) de los establecimientos escolares, se pudo apreciar una cierta “hipocresía administrativa” en este tema: ¿en qué puede haber emancipación de una escuela respecto de su autoridad de tutela? Sobre este mismo tema, un colega francés, Eric PLAISANCE,<sup>7</sup> hablaba de “estrategia para los pobres” para definir la lógica de autonomía de los establecimientos escolares en las ZEP.

Otro punto crítico que incorpora Rui CANARIO son los criterios para definir los TEIP. “Los prejuicios y los estereotipos, caracterizan los diagnósticos propuestos por los establecimientos, cuando éstos tratan de elaborar su proyecto de zona”. ¿Cómo se puede construir un proceso dinámico a partir de una visión negativa o deficiente, en este caso del fracaso escolar? Otro ejemplo podría ilustrar (desafortunadamente) esta reflexión: el de Hungría.

En este país se pretende generar discriminación positiva para una población específica: los gitanos. Sin entrar en detalle, diría que el sistema tiene pocas probabilidades de funcionar. En efecto, no hay que olvidar que toda política de discriminación positiva

conlleva una parte de estigmatización de las poblaciones a las cuales apunta. Y me parece que toda la dificultad consiste, precisamente, en reducir esta contradicción en la medida de lo posible. En Hungría esta población es sumamente estigmatizada y marcada desde el punto de vista cultural.

Esta también era la preocupación de Túnez: cómo apoyar a los que tienen más dificultades escolares, sin apuntar con el índice tal o cual parte del sistema educativo y, al hacer esto, del territorio nacional. Para lograrlo, Túnez (a través de su ministerio), procedió de la manera más racional posible: selección de criterios (únicamente escolares) y clasificación de los establecimientos, haciendo “evolucionar” estos criterios. El mapa de la discriminación positiva elaborado de esta forma, ha sido de particular interés:

- sin superposición estricta entre el mapa de los problemas sociales y la de los problemas escolares;
- en la mayor parte de los casos, sin continuidad entre las escuelas primarias PEP (Programa de Escuelas Prioritarias) y establecimiento de enseñanza media PEP.

Sobre todo, el mapa ha permitido relativizar el peso del contexto social sobre los resultados de las escuelas. Así, en un mismo espacio geográfico (una ciudad, por ejemplo), se puede tener una escuela en PEP, y a poca distancia, una escuela (con el mismo tipo de público) que no es PEP.

Se puede debatir sobre esta metodología y sobre los criterios utilizados. Pero pienso que el método tunecino tiene el mérito de ser claro sobre sus objetivos: es el rendimiento escolar de los alumnos el centro de su perspectiva.

<sup>6</sup> Rui CANARIO y otros, “L'école et l'espace local: l'expérience portugaise des TEIP”. En: 4ème Biennale de l'Education, Paris, 1998

<sup>7</sup> A. Henriot Van Zanten, E. Plaisance y R. Sirota (con la coordinación de) *Les transformations du système éducatif*, L'Harmattan, 1993.

### 3. PARA UN ENFOQUE PERTINENTE DE UNA POLÍTICA DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA

Esta revisión bastante rápida de algunos países que se han comprometido en esta reflexión para una escuela más justa, más equitativa, nos lleva a identificar cinco pistas que, según su pertinencia, pueden contribuir al éxito de la discriminación positiva.

#### **1<sup>era</sup> pista: grupo objetivo.**

La Discriminación Positiva puede tener cuatro grupos objetivos:

- el alumno
- la escuela
- el territorio (un barrio)
- la red escolar.

Si existe el riesgo de estigmatización para cada uno de estos objetivos (y por lo tanto el desarrollo de un efecto Pigmaleón), me parece que el enfoque por “red escolar” está en mejores condiciones para contribuir con coherencia y especialmente sustentabilidad a este tipo de enfoque.

Por el contrario, creo que las políticas que se basan en una tipología de los alumnos corren el riesgo de una estigmatización exagerada.

#### **2<sup>da</sup> pista: la ubicación del grupo objetivo**

Para presentar mi idea quisiera decir, de manera muy esquematizada) que las escuelas de un país, pueden colocarse en un gráfico que tendría en el eje horizontal la situación social (desde el más favorecido al más desfavorecido), y en el eje vertical, la situación escolar (del más alto al más bajo rendimiento). Entonces, tendremos cuatro categorías de escuelas que van desde las “escuelas favorecidas de buen rendimiento” a las “escuelas desfavorecidas que fracasan”.

Si se piensa, razonablemente, que una escuela favorecida en situación de éxito no necesita de un

apoyo adicional, el debate queda abierto para las otras tres categorías de escuelas, admitiendo, sin embargo, que una escuela desfavorecida en situación de fracaso, es un objetivo privilegiado para una política de discriminación positiva. No obstante, la experiencia tunecina (pero también la experiencia belga), me lleva a plantear el caso de las escuelas desfavorecidas que tienen éxito: ¿apoyar o no apoyar?

Se aprecia (y se apreció en este país) que la respuesta es la consecuencia de una percepción política, en el sentido fuerte del vocablo, y no de un criterio estrictamente estadístico.

#### **3<sup>ra</sup> pista: el tamaño del grupo objetivo o la extensión de la política de discriminación positiva**

Siguiendo el desarrollo de mi esquema anterior (una fragmentación en cuatro categorías), la cuestión que surge entonces es determinar el número y la calidad de las escuelas que se integraran en el proyecto. Surgen dos tipos de preguntas:

- ¿Hay que integrar cinco, diez, quince o veinte por ciento de un sistema educativo?
- ¿Hay que seleccionar todos los niveles del sistema desde el preescolar hasta el fin de la enseñanza secundaria?

Estaremos de acuerdo en que no existen respuestas puramente científicas a estas dos preguntas. Éstas son en primer lugar y ante todo políticas.

En Francia las ZEP representan casi el 20% de nuestro sistema educativo, y hoy, se alzan voces para decir “es demasiado, no se necesitan tantas ZEP en Francia”.

*En Túnez, el propósito es más bien inverso, mientras que la extensión del PEP abarca a aproximadamente un 13% de las escuelas y establecimientos de enseñanza media, y se expresan demandas (provenientes especialmente de los docentes) para decir: “¿y por qué nosotros no?”. Tras esta reflexión*



*aparece la pregunta acerca de los recursos disponibles para esta política. Para que la discriminación positiva sea pertinente y legítima los recursos deben estar significativamente diferenciados por los que la ejecutan. Esto quiere decir simplemente que si estos recursos no permiten objetivamente un ordenamiento diferente de la actividad escolar diaria, es muy probable que la discriminación positiva operada no tenga impacto.*

Si me mantengo bastante ambiguo y prudente respecto de este punto, por el contrario, los datos me parecen más claros a nivel de la aplicación. Una política de discriminación positiva, debe ser una estrategia de prevención del fracaso y no una estrategia de “solución parche”. Y entonces no es una casualidad que casi la totalidad de las iniciativas hagan hincapié en el preescolar. Si se toma el ejemplo de la lectura (y los puedo referir a los trabajos de Gérard CHAUVEAU<sup>8</sup>), se sabe que las diferencias de éxito de aprendizaje nacen de distintos grados de entusiasmo por aprender y, por lo tanto, hay que suscitar este apetito cultural.

#### **4<sup>ta</sup> pista: la calidad de la iniciativa.**

Hace un momento bosquejé la finalidad y ahora me gustaría precisarla: los recursos no son nada sin una reflexión sobre las prácticas profesionales. Pienso especialmente que una política de discriminación positiva no es nada –o más exactamente no tiene sentido– si no está anclada a este elemento.

Antes que todo, quisiera precisar que no soy un incondicional de la innovación en la elaboración de las políticas de discriminación positiva. Primero porque no hay nada más efímero que la novedad. Nada es más clásico hoy que una innovación de ayer. Pero sobre todo porque la relación con la innovación, es notoriamente compleja en los medios populares.

*Insisto a menudo sobre este punto, los padres “desfavorecidos” no viven, ni ven la escuela como*

*los docentes o como los padres “favorecidos”. Los alumnos no siempre le dan el mismo significado a las prácticas indicadas por los docentes. Siempre tengo presentes las reflexiones de estos padres, inmigrantes, que le preguntaban al director de la escuela donde yo trabajaba: “¡Pero ¿por qué hace eso con nuestros hijos mientras que en las escuelas de “los franceses” no trabajan así?!”. Podemos apreciar aquí los desfa- ses que se pueden producir.*

La calidad de este elemento, en una política de discriminación positiva, debería por lo tanto elaborarse desde una lógica cuádruple:

- el compromiso colectivo (y, como mínimo, un compromiso que reúna a los docentes y padres);
- la transformación;
- la excelencia;
- la valorización (interna y externa).

Quisiera insistir brevemente sobre este último punto (la valorización), ya que me parece un factor esencial contra la fuerza del efecto estigmatización que he mencionado. Si lo que se hace en el programa de las “900 escuelas” en las ZEP o los TEIP puede servir a todos, entonces creo que habremos hecho un trabajo colectivo y, por lo tanto, un avance colectivo.

#### **5<sup>ta</sup> pista: la apropiación del grupo objetivo: una obra colectiva**

Precisamente, el debate y la reflexión colectivos que intervienen en torno y al interior de una política de discriminación positiva, son esenciales. Las escuelas o barrios que nos preocupan están marcados por una forma indudable de relegación social y especialmente escolar. Así muchos docentes se sienten solos frente a los problemas que los asaltan. Es lo que mi extrañable colega Eliana CHAUVEAU denominaba

<sup>8</sup> Gérard CHAUVEAU, *Comment l'enfant devient lecteur?*, Retz, 1997.

“el efecto Himalaya”: frente a esta montaña de dificultades, yo como docente no puedo hacer nada. ¡Por lo tanto veo la montaña desde abajo!

Tal postura es incompatible con los enfoques descritos en el punto anterior. Por lo tanto, es conveniente orientar a los actores y, en primer lugar, a los docentes. Esto simplemente quiere decir no dejarlos ir solos “al frente”. Admito que esto es más fácil de decir que de hacer.

Pero si insisto en este tema, es porque me parece que actualmente se desarrolla una lógica bastante curiosa. En Francia ya se habla de contrato (entre ZEP y los responsables académicos). Y, más aún, en el caso de Gran Bretaña o de los Estados Unidos se evoca la obligación de resultados y, más generalmente, una lógica de “accountability” (“se proporcionan más recursos, pero a cambio ustedes nos dan más resultados”), lógica que puede llevar a que los EE.UU. cierren una escuela lisa y llanamente por falta de eficiencia. Me parece que este enfoque es poco apropiado a las realidades escolares de estos establecimientos, porque deja de lado el trabajo a largo plazo que obliga a la lucha contra el fracaso escolar, pero sobre todo, porque funciona por imposición. Me parece más interesante proponer una lógica de adhesión a esta obra colectiva.

#### 4. PARA UNA APRECIACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN POSITIVA

Alejarse de un principio de “accountability”, no conlleva evitar un trabajo de evaluación de la discriminación positiva. Muy por el contrario, hay una necesidad absoluta de apreciar situaciones locales y puntos de referencia. Sin esto, la discriminación positiva corre el riesgo de producir “parques de

atracción”, es decir, escuelas o espacios donde se entretiene, se ocupan a los alumnos, pero finalmente lugares donde ya no se aprende del mundo.

El debate, sobre este tema del impacto y de los resultados de la discriminación positiva, se sitúa en el tipo de evaluación que necesitamos para desarrollar eficazmente esta estrategia y sobre sus desafíos. Desafíos múltiples: cognitivos, de comportamiento, profesionales, institucionales e incluso sociales. El éxito escolar es rara vez la única perspectiva de logro asignada a la discriminación positiva. En Francia o en Portugal, por ejemplo, los desafíos sociales y profesionales, cruzan frecuentemente el terreno de las ZEP o de los TEIP.

Ya que la evaluación es la cuestión central debe ser tratada de manera rigurosa y objetiva. Bien, sobre ese punto tengo las cosas claras: no disponemos de evaluaciones globales y científicas, que dejen manifiesto los buenos resultados de la discriminación positiva. En el mejor de los casos disponemos de indicios (estudios o investigaciones), que son, incluso, contradictorios. ¿Qué quiere decir esto, qué es ineficiente? Algunos en Europa lo dicen y proponen el efecto “contraproducente” de la discriminación positiva. Nadie puede negarlo: es posible que se produzca un efecto Pigmaleón a gran escala y, por lo tanto, que al final los resultados escolares sean peores que antes de la implementación de la iniciativa.

Afortunadamente, disponemos de evaluaciones más puntuales, más focalizadas que dejan de manifiesto situaciones de éxito. De allí se pueden identificar algunas variables de éxito como el caso de los IGEN en Francia (informe MOISAN y SIMON)<sup>9</sup>.

Creo que a partir de estas constataciones contrastadas, no se trata de estar a favor o en contra de la discriminación positiva, sino que de integrar apropiadamente todos estos elementos para hacer avanzar el debate y las situaciones escolares. Una de las pri-

<sup>9</sup> Catherine MOISAN y Jacky SIMON, *Les déterminants de la réussite scolaire dans les zones d'éducation prioritaires*, París, INRP - Centre Alain Savary, 1997.

meras conclusiones de estas evaluaciones, es que nada se construye en lo efímero o a corto plazo. Pero, sobre todo, se sabe que el impacto de la actividad escolar, no se percibe tan fácilmente como algunos lo desearían.

La otra reflexión que puede hacerse frente a esta ausencia de referenciales fidedignos, es la cuestión de la rentabilidad que todos los ministros de presupuestos de nuestros países ponen en evidencia. ¿Acaso todo esto “vale el costo” de la operación? Las respuestas son al mismo tiempo delicadas y sensibles.

En primer lugar, porque hay que calcular el esfuerzo adicional desplegado en materia de discriminación positiva. (En Francia los observadores dan a conocer un aumento de 5 a 10% para un alumno en ZEP). Luego, porque hay que calibrar el costo adicional: ¿es elevado, no es muy elevado? Difícil de responder objetivamente.

Finalmente hay que analizar el impacto... En este caso también objetivamente. Hace algunos años varios trabajos sobre “la remediación escolar” en las ZEP (la ayuda a los estudiantes después de clases, en o fuera de la escuela), mostraban que la “remediación” podía ser poco eficaz, pero muy rentable (desde un punto de vista estrictamente financiero) a nivel escolar o social. A nivel escolar porque el hecho de que un número aún muy limitado de alumnos no repita tenía, a pesar de todo, un impacto significativo sobre el costo del sistema educativo (nuevamente desde el punto de vista presupuestario). A nivel social porque esta actividad contribuía igualmente a la paz social en los barrios (por lo tanto menos daños materiales en los edificios o establecimientos públicos).

Aquí quisiera hacer un vínculo con las políticas de discriminación positiva en su conjunto. Me parece que estas últimas son rentables, ya que no sólo tienen un impacto escolar, sino también impactos sociales, pedagógicos y profesionales. Así nadie nie-

ga que es dentro del marco de estas políticas que se experimentan a gran escala, ideas e iniciativas nuevas para la escuela. En Francia, en cierta forma la Escuela del siglo XX nació en las ZEP, es decir, en los barrios desfavorecidos<sup>10</sup>. Para retomar la expresión de Gérard CHAUVEAU<sup>11</sup>, hay excelencia escolar en la discriminación positiva.

Nadie mejor que los participantes de este coloquio saben que ésta no es ni fortuita ni simplemente imponible mediante un decreto, legalmente hablando. La discriminación positiva, como elemento de una política escolar equitativa y correctiva, depende primero de una verdadera movilización: política y colectiva.

<sup>10</sup> Patrick BOUVEAU y Jean Yves ROCHEC, *Les ZEP, entre école et société*, CNDP, 1997.

<sup>11</sup> Gérard CHAUVEAU, *Comment réussir en ZEP? Vers des zones d'excellence pédagogique*, Paris, Retz, 2000.



## Igualdad de oportunidades y Política Educativa

Juan Carlos Tedesco<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

La literatura y las prácticas destinadas a analizar y a promover la igualdad de oportunidades a través de la educación, son muy amplias, variadas y tienen una larga tradición histórica. ¿Cuál es la razón por la cual, a pesar de estos antecedentes, hoy es necesario volver a analizar este problema? La respuesta a esta pregunta implica aceptar que los profundos cambios que vive actualmente la sociedad, tanto desde el punto de vista económico como político y cultural, nos obligan a revisar nuestras concepciones sobre el problema y nuestras formas de intervención. Esta modificación afecta especialmente la igualdad de oportunidades, ya que una de las tendencias más fuertes de la nueva economía, es el aumento de las desigualdades, y ese aumento está acompañado por tendencias igualmente fuertes a la segmentación espacial y a la fragmentación cultural de la población.

No estamos, en consecuencia, frente a una cuestión secundaria. Al contrario, los análisis sobre la sociedad contemporánea que provienen de sociólogos, economistas, antropólogos, filósofos y educadores, muestran que el interrogante principal que abre la evolución de la sociedad contemporánea, se refiere, precisamente, a la posibilidad de construir un orden social basado en la justicia y en el reconocimiento de la igualdad básica de los seres humanos. En un contexto de este tipo, nos parece necesario postular que para avanzar en la comprensión de la relación entre igualdad de oportunidades y educación, no alcanza con un enfoque basado exclusivamente en paradigmas científicos o técnicos. Necesitamos ampliar la mirada e introducir la dimensión ética, que nos per-

mita justificar por qué y para qué deseamos construir socialmente una situación donde todos tengan las mismas oportunidades.

La hipótesis sobre la cual se apoya este texto, es que tanto los diagnósticos acerca de los actuales cambios sociales, como las respuestas a dichos cambios, movilizan no sólo conocimientos científicos o posiciones políticas, sino los sistemas básicos de valores de los ciudadanos y de los grupos sociales. No se trata de apelar a los valores en un vacío científico o ideológico-político. Se trata, en cambio, de aceptar que un enfoque basado sólo en el aporte de la ciencia y de la técnica, muestra sus límites cuando se trata de optar entre alternativas que el conocimiento o las ideologías disponibles, no alcanzan a explicar ni a resolver.

Las limitaciones del enfoque científico-técnico, está vinculado a la propia práctica científica. Al respecto, es oportuno recordar el análisis de U. Beck, quien nos advierte que en la ciencia actual, primero es necesario aplicar las teorías y producir ciertos fenómenos, para luego estudiar sus propiedades y características. “Es preciso producir primero niños probeta, liberar criaturas artificiales genéticamente modificadas y construir reactores, para poder estudiar sus propiedades y características de seguridad<sup>2</sup>”.

En un contexto de este tipo, la ciencia revela sus límites para dar respuestas a las preguntas por el sentido

<sup>1</sup> *Ex Director de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO, en Ginebra. Actualmente Director de la sede regional del Instituto Internacional de Planificación de la Educación (IIPÉ-Unesco), en Buenos Aires.*

<sup>2</sup> *U. Beck. La sociedad del riesgo global. Madrid, Siglo XXI de España, 2001.*

de nuestras acciones, respuestas que dependen básicamente de la política y de la ética.

El ejercicio del saber social, siempre estuvo asociado a opciones éticas, políticas o ideológicas. No se trata, en consecuencia, de perder el rigor científico ni de caer en opciones puramente ideológicas. Como sostuvo I. Wallerstein, la idea de que el saber científico y el filosófico-humanístico, son radicalmente diferentes, como si constituyeran dos formas intelectuales opuestas de “saber” el mundo –algo que a veces se dio en llamar la tesis de las “dos culturas”–, no sólo se está volviendo inadecuada como explicación de la masiva transición social que atravesamos, sino que incluso se convierte en un obstáculo a la hora de enfrentar la crisis de manera inteligente.

En este marco, el texto que sigue estará dividido en dos grandes secciones. La primera estará destinada a explicitar el desafío ético de la construcción de un orden social, basado en la igualdad de oportunidades, mientras que la segunda, a señalar algunas líneas estratégicas en el campo de las políticas educativas, que traduzcan esa voluntad ética en orientaciones para la acción.

### 1. LA DIMENSIÓN ÉTICA DEL PROBLEMA

La nueva economía, o la “economía del conocimiento”, ha modificado las bases sobre las cuales se asentaban tradicionalmente el Estado de Bienestar,

las posibilidades de movilidad social y las distinciones entre las diferentes categorías sociales<sup>3</sup>. Una de las claves de estos nuevos procesos, es el acceso a la educación y al conocimiento. Los trabajadores no calificados y las personas sin competencias para el aprendizaje a lo largo de toda la vida, no tendrán posibilidades de obtener empleos decentes. Los cambios en la organización del trabajo y en las demandas de calificaciones, explican en gran medida la tendencia al aumento de la desigualdad. Dicha tendencia se expresa con mayor intensidad en los países con mayores niveles de desregulación de sus mercados de trabajo y de sus políticas sociales. No es casual por ello, que también sea en esos contextos, donde se producen los argumentos más claramente orientados a justificar la desigualdad social como un fenómeno natural y legítimo<sup>4</sup>.

Las posibilidades de un orden social basado en la desigualdad natural de los seres humanos, han recibido un nuevo impulso a partir del descubrimiento del genoma humano. Al respecto, es oportuno retomar el análisis reciente que Habermas<sup>5</sup> presentó sobre las consecuencias de la manipulación genética sobre la construcción del orden social. Habermas sostiene que la intervención genética modifica las condiciones a partir de las cuales nos constituimos en sujetos, en nosotros mismos. En el marco de la socialización, basada en un capital genético no manipulado, tenemos un principio de libertad que nos permite asumir la responsabilidad sobre nuestra biografía, la reflexión autocrítica y la posibilidad de compensar retrospectivamente la relación asimétrica que existe entre padres e hijos. Los deseos de los padres son siempre susceptibles de contestación en el proceso comunicacional de la socialización. Esta posibilidad autocrítica desaparece o se modifica cuando sabemos que existió una intervención intencional de otros en nuestros capital genético. Llevado al extremo, es po-

<sup>3</sup> La bibliografía sobre la sociedad del conocimiento y las nuevas desigualdades, es muy amplia. Entre otros, pueden verse R. Castel. *Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires. Paidós, 1997. D. Cohen. *Riqueza del mundo, pobreza de las naciones*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1988. P. Rosanvallon. *La nueva cuestión social*. Buenos Aires, Manantial, 1995.

<sup>4</sup> Ver, al respecto, el debate que provocó en EEUU la publicación del libro de R. J. Herrnstein y Ch. Murria. *The Bell Curve. Intelligence and Class Structure in American Life*. New York, Free Press paperbacks, 1994.

<sup>5</sup> Jürgen Habermas. *L'avenir de la nature humaine. Vers un eugénisme libéral?*. París, Gallimard, 2002.

sible suponer que el nuevo ser devenido adulto, no dispondrá de la posibilidad de instaurar la necesaria simetría de responsabilidades recurriendo a la autorreflexión ética. Con la intervención genética, cambian las relaciones de poder entre las personas. El “programador” interviene como protagonista en el interior de la vida de la persona programada, pero sin la posibilidad de ser un “antagonista”, como es el caso de la constitución del sujeto a través del proceso de socialización. Es cierto que la sociedad se caracteriza por la desigualdad, la operación despótica, la privación de derechos, la explotación económica. Pero sólo nos podemos rebelar contra estas situaciones, si sabemos que pueden ser diferentes. El paternalismo generado por la manipulación genética, es totalmente diferente al paternalismo conocido hasta ahora.

Las consecuencias abiertas por las posibilidades de manipulación del capital genético de los hijos nos coloca ante un fenómeno paradójico. En el momento en el cual la familia se democratiza, que las relaciones entre padres e hijos han alcanzado un grado muy alto de simetría y en el cual los adultos han perdido capacidad para imponer determinadas visiones del mundo a las nuevas generaciones, se abre la posibilidad de ejercer formas de poder extremas, irreversibles, no sujetas a ningún tipo de diálogo, de comunicación y de intercambio.

Las secuelas de estos posibles desarrollos sobre la educación en un sentido general, son inéditas. No se trata sólo de la posibilidad de establecer una oferta educativa adaptada a supuestos perfiles genéticos, que impidan procesos de movilidad social, de cambios en destinos prefijados de antemano, lo cual es de por sí sumamente grave socialmente. Mucho más grave aún, es la perspectiva de una ruptura en las condiciones, sobre las cuales se apoya nuestra idea de autonomía personal, de responsabilidad sobre mi

propia historia y, en definitiva, sobre la base moral en la cual se asienta la sociedad.

Sin embargo, sería utópico pensar que un modelo de exclusión y de desigualdad, como el que prefiguran estos análisis, pueda ser sostenido en el tiempo sin altos niveles de conflictividad y de crítica por parte, no sólo de los excluidos, sino de sectores de población incluida, pero dotada de un fuerte sentido de responsabilidad social. En una reflexión relativamente reciente, Lester Thurow llevó este razonamiento de la sustentabilidad al límite de sus posibilidades. Refiriéndose a EE.UU. como el modelo dominante de desarrollo de la economía y la sociedad del conocimiento, Thurow mostró cómo la dinámica económica permitirá que una parte de la fuerza de trabajo, con las habilidades necesarias para integrarse a la nueva economía, participará de los beneficios del crecimiento económico, dejando atrás y afuera al resto de la fuerza de trabajo.

El problema no es que este modelo no logre funcionar sino que, al contrario, puede hacerlo. “Los problemas con el modelo de desarrollo económico de enclave, no son económicos. Podría funcionar para los norteamericanos capacitados, tal como funciona para los ingenios de *software* en Bangalor, en India. Los problemas ni siquiera son realmente políticos. India es un ejemplo de que en los países pueden coexistir grandes desigualdades internas durante largos períodos de tiempo, sin que estallen políticamente.

*Los problemas son básicamente morales.* “¿Vive uno en una buena sociedad, si esa sociedad permite de manera consciente que una gran parte de sus ciudadanos no se vaya del primer mundo y se convierta efectivamente en trabajadores que ganan salarios del tercer mundo<sup>6</sup>?”. Esta pregunta, que Thurow reduce al ámbito nacional de los EE.UU, debe ser entendida

<sup>6</sup> L. C. Thurow. *Construir riqueza* Buenos Aires, J. Vergara ed., 2000.

a nivel planetario. ¿Podemos aceptar vivir en un mundo que deje afuera un porcentaje muy importante de la población? Este es el dilema. Sólo si no aceptamos esta situación tiene sentido explorar las alternativas técnicamente más eficaces para lograr el objetivo ético-político de una sociedad justa.

### 2. LA DIMENSIÓN TÉCNICO-POLÍTICA

La voluntad ética de construir una sociedad basada en los principios de justicia y equidad, tiene que traducirse en acciones que pongan de manifiesto que alcanzar ese objetivo es posible. En este sentido, la última década ha sido un período donde se ha producido un fenómeno del cual es preciso sacar todas las conclusiones y aprendizajes necesarios: a pesar del aumento en la inversión educativa, y a pesar de los procesos de reforma que la mayor parte de los países han desarrollado, las desigualdades educativas persisten y, en algunos casos, han aumentado.

El Ministerio de Educación de Francia, para citar un caso elocuente de este fenómeno, resumía recientemente la situación de su país donde, entre 1990 y el año 2000 se incrementó el presupuesto público destinado a educación en un 25%, aumentó el número de docentes entre el 2% y el 7,8% para la enseñanza primaria y secundaria, respectivamente, descendió el número de alumnos por factores demográficos en 423.000 para primaria y 130.000 para secundaria, y aumentó el gasto por alumno entre un 94% y 74% para cada nivel, respectivamente. A pesar de estas condiciones objetivamente más favorables, los resultados

educativos no han mejorado y siguen asociados directamente al origen social de los alumnos<sup>7</sup>.

No es éste el lugar para un análisis detallado de los factores que explican los resultados escolares, pero es importante destacar que existe un consenso bastante general en asignar la responsabilidad por los logros de aprendizaje de los alumnos a dos factores principales: el entorno familiar y la efectividad de la escuela. José Joaquín Brunner resumió los resultados de los principales estudios sobre logros de aprendizaje y mostró que para los países desarrollados, alrededor del 80% de los logros de aprendizaje, son explicados por variables ligadas al entorno familiar, y sólo el 20% se explica por la acción de la escuela<sup>8</sup>.

Esta constatación empírica, está en la base de las corrientes de pensamiento político, que sostienen la necesidad de otorgar una prioridad muy fuerte a las intervenciones **antes** del ingreso a la escuela, y a las intervenciones escolares más eficaces en **romper el determinismo**, impuesto por las condiciones sociales. Veamos a continuación estos dos problemas por separados.

#### 2.1. La atención temprana

Los datos más recientes, muestran que existen serios riesgos de un incremento en las tendencias a la reproducción de la pobreza y de las desigualdades sociales. La precariedad en los contratos de trabajo está aumentando, y afecta fundamentalmente a niños y jóvenes. Si se agregan a esos fenómenos la tendencia a la selección marital en términos de educación, es muy probable esperar que la polarización social aumente, y que la pobreza y la precariedad tienda a reproducirse en las mismas familias. En el contexto europeo, los países que muestran los mejores índices de equidad social, son los países escandinavos, que se caracterizan precisamente por sus políticas familiares, que permiten a las madres te-

<sup>7</sup> Luc Ferry. *Lettre à tous ceux qui aiment l'école; Pour expliquer les réformes en cours*. París, O. Jacob, 2003.

<sup>8</sup> J. J. Brunner *analiza los resultados de once investigaciones, llevadas a cabo entre 1996 y el año 2000. Incluye desde los estudios clásicos de Coleman y Jencks hasta los más recientes de Luyten, Sheerens y Bosker y Marzono. El trabajo fue presentado en el Seminario Internacional sobre Evaluaciones de los Sistemas Educativos, organizado por el IIFE-UNESCO-Buenos Aires, en Santiago de Chile, en diciembre de 2002.*



ner acceso al mercado de trabajo, mientras los hijos son atendidos desde muy temprano por instituciones de cuidado infantil<sup>9</sup>.

Los análisis acerca del proceso de reproducción de las desigualdades, permiten señalar que, para romper el círculo vicioso de padres pobres-hijos pobres, es fundamental intervenir en el momento donde se produce la formación básica del capital cognitivo de las personas. Esto significa invertir en las familias y en la primera infancia. Existen numerosas evidencias que indican el escaso poder compensador de las desigualdades que tiene la educación formal, si interviene una vez que las desigualdades ya han sido creadas.

Desde este punto de vista, el análisis tradicional acerca del vínculo entre educación y equidad social, requiere una reformulación importante. Siempre se ha insistido en la idea según la cual la educación es un factor crucial de equidad social, y las evidencias empíricas que avalan esta hipótesis son numerosas y bien conocidas por todos. Pero las situaciones sociales creadas por la nueva economía sugieren la necesidad de postular la relación inversa y preguntarse: *¿cuánta equidad social es necesaria para que haya educación exitosa?*

Esta situación sugiere que una parte fundamental de la explicación del problema de las dificultades, para elevar los resultados de la acción escolar de los alumnos de familias desfavorecidas, está vinculada a *las condiciones con las cuales los alumnos ingresan a la escuela*. Estas condiciones se refieren a dos tipos de factores distintos: (a) un *desarrollo cognitivo* básico, que se produce en los primeros años de vida, y está vinculado a una sana estimulación afectiva, buena alimentación y condiciones sanitarias adecuadas, y (b) una *socialización primaria* adecuada mediante la cual los niños adquieren los rendimientos de un marco básico, que les permita incorporarse a una institución especializada distinta a la familia, como la escuela.

Las informaciones disponibles sobre movilidad intergeneracional en países desarrollados, indica que en el largo plazo no se han producido modificaciones importantes en términos de reproducción hereditaria de la estructura social, con la excepción de los países nórdicos, donde la pobreza infantil es prácticamente inexistente. En este sentido, los datos indican que resulta mucho más importante el capital social y cultural de las familias que su nivel de ingresos. Las políticas al respecto deberían, por ello, atacar las desigualdades en términos de recursos culturales disponibles en las familias, que favorezcan un proceso de socialización primaria destinado a promover un adecuado desarrollo cognitivo básico<sup>10</sup>.

## 2.2. La acción escolar

Si bien el impacto de las acciones propiamente escolares en la igualación de oportunidades, es significativamente menor que las acciones destinadas a garantizar las bases del desarrollo cognitivo antes de ingresar a la escuela, no es legítimo desconocer la importancia y la necesidad de actuar también en esta fase del desarrollo personal, particularmente si tenemos en cuenta la situación de las generaciones que ya están dentro del sistema escolar, y que no tendrán oportunidades de recibir una mejor atención temprana.

En este contexto, nos limitaremos a destacar dos grandes líneas de análisis:

- la que concierne a la organización de la acción escolar, donde el debate gira alrededor de las políticas, destinadas a modificar la oferta escolar o a modificar la demanda y,
- la que concierne a la acción pedagógica propiamente dicha, donde la discusión gira alrededor

<sup>9</sup> Un muy interesante trabajo que demuestra la importancia de la atención temprana puede verse en G. Esping-Andersen. "Against Social Inheritance", en *Progressive Futures; New Ideas for the Centre-Left*. London, Policy Network, 2003.

<sup>10</sup> Ver G. Esping-Andersen, *op. cit.* pp. 145-146.

de la prioridad a los insumos materiales del aprendizaje o a los factores subjetivos de los actores del proceso de enseñanza-aprendizaje<sup>11</sup>.

### *2.2.1. La reforma educativa: entre la oferta y la demanda*

Los sistemas educativos tradicionales, fueron diseñados a partir del principio según el cual lo importante era controlar la oferta. La escuela –y también la TV general– estaban basadas en ofrecer a todos un mismo producto y esta oferta tenía, por eso, un fuerte poder homogeneizador. En esta lógica y en este poder, se expresaba la voluntad hegemónica de los sectores dominantes. Los nuevos mecanismos culturales de la sociedad y la economía del conocimiento, en cambio, se basan mucho más en la lógica de la demanda. Internet, la TV por cable (y la escuela basada en los mecanismos de responder a las demandas del “alumno-cliente”), invierten el esquema existente en el capitalismo tradicional y, en ese sentido, más que homogeneizar, tienden a fragmentar, a diferenciar, a separar.

Aparentemente, esta adecuación a las demandas estaría respondiendo a los reclamos de respeto a las diferencias, a las identidades y a las opciones individuales. Sin embargo, algunas investigaciones de estos temas, han alertado acerca de los riesgos antidemocráticos de esta dinámica cultural, basada exclusivamente en la demanda de los usuarios. Según este planteo, para formular una demanda, es necesario dominar los códigos de acceso al mundo. Al contrario de lo que sostiene el discurso actualmente dominante, la emancipación, el desarrollo personal, la libertad, pasan primero por la oferta, pues es ella la

que permite constituir los marcos de referencias a partir de los cuales se podrá expresar, ulteriormente, la demanda. Una de las modalidades más importantes de la dominación sociocultural consiste, precisamente, en no pedir más que lo que uno ya tiene. La simple adecuación a la demanda, en última instancia, implica reforzar la dominación<sup>12</sup>.

En esta misma línea de análisis, se pueden retomar las reflexiones de Jeremy Rifkin, acerca del nuevo capitalismo como un capitalismo del acceso<sup>13</sup>. Según su análisis, el nuevo capitalismo se caracteriza por incorporar plenamente la esfera cultural dentro de relaciones de tipo mercantil: “... la comercialización de los recursos culturales incluyendo los ritos, el arte, los festivales, los movimientos sociales, la actividad espiritual y de solidaridad y el compromiso cívico, todo adopta la forma de pago por el entretenimiento y la diversión personal”. En este sentido, los productos culturales ya no valen por sí mismos, no tienen una existencia permanente, pierden su carácter de productos endógenos, pueden ser producidos en cualquier lugar y adquiridos en otros y, lo más importante desde nuestro punto de vista, no son transmitidos de generación en generación, sino comprados y vendidos en un mercado donde predomina el poder de compra de cada actor o sector social. La transmisión cultural ha perdido ese carácter conservador, autoritario, reproductor, que tenía en el capitalismo industrial y, obviamente, no se trata de reclamar su retorno. Pero las nuevas formas de producción y distribución cultural, tienen un fuerte potencial desestabilizador, que no garantiza mayores niveles de libertad y de desarrollo personal, sino, según los contextos sociales en los cuales nos movamos, mayores niveles de dependencia o de anomia.

Esta caracterización de la dinámica cultural de la sociedad del conocimiento, nos permite analizar las políticas de autonomía a los establecimientos es-

<sup>11</sup> Una profundización de muchos de estos problemas, será efectuada por las ponencias posteriores de este ciclo de debates.

<sup>12</sup> Ver, al respecto, los análisis de D. Wolton sobre las nuevas tecnologías de la información. D. Wolton, *Internet ¿y después?*. Barcelona, Gedisa, 2001.

<sup>13</sup> J. Rifkin. *El capitalismo del acceso*. Buenos Aires, Paidós, 2001.

colares, las estrategias de cambio curricular, el financiamiento de la demanda educativa, la formación docente, etc., en el marco de la tensión legítima que debe existir entre el respeto a la diversidad, por un lado, y la necesidad de promover la cohesión social, por el otro.

### 2.2.2. Aprendizaje y políticas de subjetividad

La experiencia de la última década de reformas educativas, también nos ha permitido apreciar que las reformas institucionales son necesarias, pero no suficientes para romper los determinismos sociales y culturales de los resultados de aprendizaje. Los estudios al respecto, muestran que la efectividad de la acción escolar, está generalmente asociada a una serie de insumos, entre los cuales se destacan el conocimiento que el docente tiene de su materia, la disponibilidad de textos, el tiempo dedicado al aprendizaje, la alimentación de los alumnos, el tamaño del colegio, la infraestructura escolar, etc. Pero si bien hay consenso en reconocer la importancia de estos factores, también se reconoce que intervenir sobre ellos, no modifica automáticamente lo que sucede en la sala de clase, en la relación entre el docente y los alumnos. El testimonio del Ministerio de Educación de Francia, citado al comienzo de esta exposición, así como el análisis de los resultados de las evaluaciones internacionales de resultados del aprendizaje, ponen de relieve la necesidad de introducir otras variables, tanto en el análisis, como en las estrategias políticas de intervención.

La hipótesis de trabajo que deseamos postular, consiste en sostener que –sin dejar de reconocer la importancia de mejorar los insumos materiales del aprendizaje–, es fundamental prestar atención a la dimensión subjetiva de los actores del proceso pedagógico<sup>14</sup>.

Esta valorización de la subjetividad, permite recuperar buena parte del debate contemporáneo, acerca de lo que se ha dado en llamar las *nuevas desigualdades*. Dicho debate ha permitido apreciar que, mientras las desigualdades tradicionales eran fundamentalmente “inter-categoriales”, las nuevas desigualdades son “intra-categoriales”. Mirado desde el punto de vista subjetivo, una de las características más importantes de este fenómeno, es que ahora la desigualdad resulta mucho más difícil de aceptar, porque pone en crisis la representación que cada uno tiene de sí mismo. Estas nuevas desigualdades provocan, por ello, un sufrimiento mucho más profundo, porque son percibidas como un fenómeno más personal que socio – económico y estructural<sup>15</sup>. Paradójicamente, este mayor sufrimiento subjetivo está acompañado por una legitimidad mucho más fuerte de la desigualdad en el plano público y social. En la medida que se privatizan las responsabilidades de la desigualdad social, se vuelven más opacas las responsabilidades públicas.

Reconocer la importancia de la dimensión subjetiva de los fenómenos sociales, plantea nuevos problemas a la teoría y a la acción política. Las políticas sociales destinadas a enfrentar los problemas asociados a la pobreza, suelen ser políticas de *masas*, con escasas o nulas posibilidades de personalización. Sólo en contextos donde la pobreza afecta a sectores

<sup>14</sup> Al respecto, puede ser interesante recuperar algunos de los aportes de los estudios basados en el concepto de resiliencia. Desde este enfoque, no se trata de negar la relevancia de los factores objetivos, sino de distinguir los efectos del traumatismo de los efectos de la representación del traumatismo. Contrariamente a lo que habitualmente se cree, en nuestra cultura los efectos biológicos, por ejemplo, son a menudo reparables debido a la plasticidad de nuestro cerebro, mientras que los efectos atribuibles a la representación subjetiva del trauma –provocaba ya sea por el discurso social o académico–, pueden ser mucho más difíciles y lentos de restaurar. Ver, por ej. Boris Cirulnik, *Les villains petits canards*. Paris Odile Jacob, 2001.

<sup>15</sup> J-P. Fitoussi y P. Rosanvallon, *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires, Manantial, 1997.

reducidos de población, y donde existe una relativa abundancia de recursos, parece posible plantearse la posibilidad de personalizar las estrategias de intervención. En situaciones donde es preciso atender contingentes muy numerosos con pocos recursos, la tentación por ignorar la dimensión subjetiva del problema, es muy fuerte. Sin embargo, nadie puede suponer, bajo el pretexto de la necesidad de atender necesidades masivas, que la subjetividad, es menos necesaria en los servicios destinados a sectores de bajos recursos, que en los servicios para población de altos recursos.

Los estudios sobre política compensatorias en educación, por ejemplo, ponen de relieve los límites de las estrategias de carácter masivo (lo mismo para todos), pero también son elocuentes en cuanto a mostrar las dificultades que existen para incorporar la dimensión subjetiva en los modelos de gestión de dichas políticas<sup>16</sup>.

Dicho en otros términos, estaríamos ante la posibilidad de avanzar en el diseño de *políticas de subjetividad*, tema muy complejo pero que es preciso comenzar a desarrollar<sup>17</sup>. Siguiendo esta línea de análisis, la que sigue es un intento por identificar aquellos aspectos que aparecen en el trayecto de las personas, o de los grupos que logran superar los determinismo sociales y culturales y que tienen vinculación directa con el trabajo pedagógico. Una política educativa, que pretendiera asumir el reto de la subjetividad para garantizar igualdad de oportu-

nidades, debería –si este análisis fuera válido– hacerse cargo de estas dimensiones.

Sin pretender ser exhaustivos, parece plausible destacar al menos tres aspectos que puedan ser objeto de una política educativa, y que han demostrado tener significativa importancia en los casos de experiencias exitosas: (i) la capacidad para formular un *proyecto*, (ii) la capacidad para elaborar una *narrativa* acerca de la situación, y (iii) la *confianza* por parte de adultos significativos, en la capacidad del sujeto para superar la situación adversa. La fertilidad y la pertinencia de estos tres factores se deriva, en gran parte, del hecho que ya han sido señaladas desde la propia práctica pedagógica como muy importantes para el trabajo educativo.

### (i) Proyecto

Existen numerosos testimonios que indican que una de las características de las personas o las comunidades que logran superar las condiciones adversas, es porque disponen de un proyecto para el futuro. Disponer de un proyecto es muy importante, tanto para soportar el trauma, como para superarlo. Pero, en un sentido más amplio, ser capaz de elaborar un proyecto, es un aspecto central en el proceso de construcción de un sujeto.

La teoría sociológica se ha encargado de mostrar que la capacidad y la posibilidad de elaborar un proyecto, están socialmente determinadas. Al respecto, es posible evocar los estudios donde se advierte que la ausencia de proyectos, es uno de los factores más significativos en la caracterización de la pobreza. Esta carencia se ha acentuado en las últimas décadas, como consecuencia de los cambios sociales y económicos, que aumentaron significativamente los niveles de incertidumbre sobre el futuro. “En un mundo en cambio y fuera de control, no existe otro punto de apoyo que el esfuerzo del individuo para transformar las experiencias vividas en construcción

<sup>16</sup> Ver, por ejemplo, OEA./Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobriedad en escuelas de contextos desfavorecidos; Un balance de los años '90 en al Argentina*. Buenos Aires, 2002.

<sup>17</sup> La subjetividad no se reduce –desde esta perspectiva, a la intimidad de una persona: Según la feliz expresión de Alain Ehrenberg, “la subjetividad se ha transformado en una cuestión colectiva”. Sobre este tema, ver el interesante capítulo que se dedica a la subjetividad en Danilo Martucelli, *Grammaire de l'individu*. París, Gallimard, 2002.

de sí como actor”, sostuvo Alain Touraine para explicar el concepto de Sujeto. Pero este proceso de construcción del sujeto (que pasa básicamente por la capacidad de definir un proyecto de vida), requiere apoyos institucionales, particularmente los que brindan la familia y la escuela. Desde esta perspectiva, es posible recuperar los análisis y propuestas, que enfatizan la necesidad de concebir la tarea educativa como una tarea de *orientación*.

Esta función de orientación, puede ejercerse a través del fomento de una gran diversidad de actividades, que incluyen desde el manejo de los códigos con los cuales se procesa la información y se expresan las demandas, hasta la discusión general acerca de la evaluación de la sociedad, de la cultura, de la economía, de las nuevas profesiones y el fomento de la participación en los procesos de toma de decisiones. Pero desde el punto de vista de la subjetividad, particularmente de aquellos que viven situaciones de pobreza y exclusión, el aspecto central de la tarea educativa consiste en plantear las preguntas claves de la identidad personal: ¿qué quiero ser?, ¿en qué creo?, ¿cuáles son mis fortalezas y mis debilidades? La escuela y los adultos que la ocupan, deberían ayudar a los jóvenes a plantearse y contestarse estas preguntas<sup>18</sup>. Un enfoque de este tipo orientaría, sin dudas, una serie de estrategias, tanto desde el punto de vista curricular, como desde el punto de vista de las estrategias de enseñanza-aprendizaje, la formación docente y la integración de equipos profesionales en las escuelas.

### (ii) Narrativa

La constitución del sujeto, también está asociada a la capacidad de articular en un relato las imágenes y representaciones vinculadas a la trayectoria de vida. Desde el momento que una persona puede relatar lo que le ha sucedido, sus sentimientos y sus interacciones con el medio, se modifican. La naturaleza de

lo sucedido, deja de ser puramente sensorial para transformarse en verbal y dirigida a alguien que no estuvo presente en el momento de la situación. Reconstruir el acontecimiento con palabras, no sólo modifica las representaciones mentales de la persona y el sentido que ella le atribuye a lo sucedido, sino que permite establecer vínculos de confianza con nuevos interlocutores<sup>19</sup>.

Fortalecer la capacidad de producir relatos, de establecer nexos lógicos entre distintas representaciones, supone tener un fuerte dominio del código de la lecto-escritura. Desde este punto de vista, la justificación acerca de la prioridad que debe asumir el aprendizaje de la lecto-escritura en las estrategias destinadas a mejorar la calidad de la educación, adquiere un nuevo estímulo y sentido. Alrededor de este eje curricular, se articulan una serie de actividades (el teatro, la literatura, la poesía, etc.), de alto valor en el trayecto de la superación de los determinismos. En definitiva, se trata de orientar la enseñanza de la lectura y la escritura, hacia el objetivo de fortalecer la capacidad de expresar demandas y necesidades y de comprender lo que sucede.

### (iii) Confianza

La confianza ha sido objeto de frecuentes análisis en los estudios sobre el papel que juegan las expectativas del docente sobre la capacidad de aprendizaje de los alumnos. El clásico estudio de Rosenthal sobre el “efecto Pygmalion”, es uno de los más frecuentemente evocados para justificar la importancia que reviste la actitud del docente y sus expectativas, en la determinación del fracaso o el éxito escolar.

Pero los estudios y la experiencia indican que la confianza es un objeto difícil de administrar. Las representaciones que tanto alumnos como maestros

<sup>18</sup> Ver, por ejemplo, Joaquim Azevedo. *Voos de boboleta; Escola, trabalho e profissao. Edições Asa, 1999.*

<sup>19</sup> Boris Cyrulnik. *Op. cit.a*

tienen de sí mismos o de los otros, son objetos contruidos en forma lenta y sólida. Al contrario de agresiones intensas pero momentáneas, que suelen dejar menos impacto en la memoria, las agresiones producidas por estigmas sociales, son durables y difíciles de modificar. Exagerando un poco nuestra disponibilidad de conocimientos, podríamos decir que conocemos relativamente bien el contenido y los procesos de construcción social de las representaciones, pero sabemos muy poco o nada acerca de cómo modificarlas. La pedagogía enfrenta aquí una de sus barreras más serias, ya que la modificación de estos estigmas implica un trabajo “contra-cultural”. En este sentido, construir una escuela y unos docentes capaces de promover trayectorias de aprendizaje que superen los determinismos sociales, implica adoptar un enfoque político-educativo con claros compromisos con la equidad social. El punto central de la discusión, sin embargo, es cómo traducir dicho compromiso en actitudes y procedimientos pedagógicos técnicamente eficaces. Sabemos, en todo caso, que la confianza y la modificación de representaciones, pasa por dimensiones de la personalidad que van mucho más allá de la dimensión cognitiva. La información es necesaria, pero sólo si se trabaja con la afectividad será posible modificar estereotipos y prejuicios.

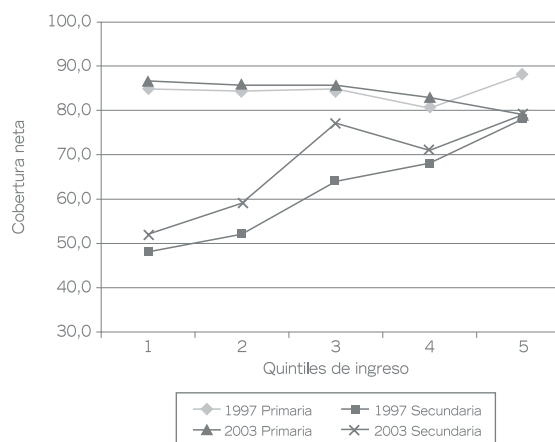
## Políticas de equidad educativa en Colombia en los '90

Margarita Peña<sup>1</sup>

El presente documento hace referencia a las políticas y programas implantados por el gobierno colombiano en la última década, con el objetivo de reducir las enormes inequidades existentes en el sistema educativo, que repercuten negativamente sobre la calidad de vida de las personas, como sobre su capacidad para participar en la vida económica y social en igualdad de condiciones. Antes que presentar acciones encaminadas a reducir la inequidad, con medidas de discriminación positiva al interior de las escuelas, el documento se centra en variables estructurales que contribuyen, en mayor o menor medida, a impedir el acceso a la educación y la permanencia en la escuela de los niños y jóvenes más pobres, así como en las políticas y acciones concretas que se pusieron en marcha para mejorar la situación.

En Colombia, y en otros países de la región, los indicadores educativos, revelan un panorama inquietante en materia de equidad. Existen todavía brechas considerables en el acceso al sistema educativo: la escolaridad promedio de la población con mayores ingresos, duplica la de la población más pobre, y la asistencia escolar es menor en los quintiles de ingreso más bajos, en especial en preescolar y secundaria (Gráfico 1). Existen también enormes diferencias entre las zonas urbanas y rurales, como se observa en el Cuadro 1. A lo anterior, se suma el aumento de la vulnerabilidad, debido a la recesión económica y como consecuencia del conflicto armado.

**GRÁFICO 1**  
**Coberturas netas en primaria y secundaria por quintil de ingreso, 1997 - 2003.**



Fuente: DANE. Encuestas de Calidad de Vida, 1997 y 2003.

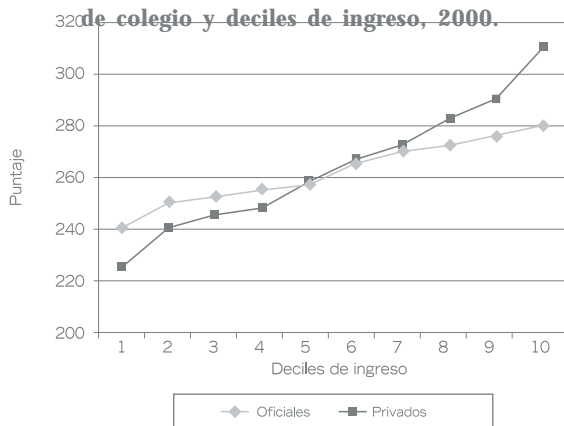
<sup>1</sup> Ex Secretaria de Educación de Bogotá y Ex Viceministra de Educación de Colombia. Durante los 90 trabajó como Directora de la Unidad de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación.

**CUADRO 1**  
**Principales indicadores educativos, zona urbana y rural**

	rural
Población total (2003) <sup>a</sup>	43.717.578
% Población rural (2003) <sup>a</sup>	26,5 %
Analfabetismo total (2003) <sup>a</sup>	8 %
Analfabetismo zona urbana (2003) <sup>a</sup>	4,8 %
Analfabetismo zona rural (2003) <sup>a</sup>	18 %
Años de escolaridad (20 – 34 años) (2003) <sup>a</sup>	9,1
Años de escolaridad – urbana (15 años y +) <sup>a</sup>	8,6
Años de escolaridad – rural (15 años y +) <sup>a</sup>	4,5
Cobertura bruta educación, 5 – 17 años (2002) <sup>b</sup>	82%
Cobertura neta educación, 5 – 17 años (2002) <sup>b</sup>	79%

Fuentes: (a) DANE. Encuesta de Calidad de Vida, 2003. (b) Ministerio de Educación Nacional, Formulario C-600.

**GRÁFICO 2**  
**Resultados de los exámenes de Estado por tipos de colegio y deciles de ingreso, 2000.**



Fuente: ICFES

También se presentan diferencias considerables en la calidad de la educación. Como se observa en el Gráfico 2, los estudiantes pertenecientes a los deciles de ingreso más bajo, obtuvieron, en el año 2000, resultados inferiores a los de estudiantes de los deciles más altos, tanto en los colegios públicos como privados. Por su parte, la comparación de los resultados promedio de la educación en los sectores rural y urbano, se inclina a favor de esta última. Y son precisamente las zonas rurales del país las que muestran los indicadores más altos de necesidades básicas insatisfechas.

Las situaciones descritas han merecido especial atención de los gobiernos desde finales de los años 80. Pese a divergencias entre unos y otros, todos han compartido la preocupación por la equidad, lo que se expresó en un conjunto bastante coherente de políticas sociales y, en particular, de políticas educativas. Por esta razón, pese a la crisis económica que caracterizó buena parte de la década, y a las dificultades sociales generadas por el conflicto interno, Colombia muestra avances importantes en sus indicadores educativos, en especial los de acceso al sistema por parte de la población más pobre.

Aunque la principal preocupación ha sido aumentar la cobertura y universalizar el acceso a la educación básica, las políticas reflejan un interés creciente por mejorar la calidad. En 1998, el plan sectorial de la ciudad Bogotá, definió una educación de calidad como aquella que hace posible “que las personas, independientemente de sus características individuales y procedencia socioeconómica, desarrollen las competencias y valores necesarios para el posterior desempeño social y productivo”<sup>2</sup>. Esta noción de calidad educativa, acogida posteriormente por el Ministerio de Educación y otras entidades territoriales, se aleja de concepciones tradicionales que la

<sup>2</sup> Secretaría de Educación Distrital. Plan Sectorial de Educación 1998-2001, pp. 11-12.



identificaban con la disponibilidad de insumos, aunque no por ello deja de reconocer la importancia de estos como factores asociados, que afectan los resultados de los estudiantes en términos de sus aprendizajes. Se concentra, más bien, en la necesidad de asegurar que todos los estudiantes desarrollen competencias que les permitan participar en la vida social y productiva en igualdad de condiciones. Como se verá más adelante, los resultados de estas políticas fueron más evidentes en la mejora de indicadores de cobertura. Los indicadores de calidad dejan todavía mucho que desear.

En la formulación de políticas sociales en Colombia es posible encontrar referencias a la teoría de la justicia (Rawls), y del bienestar económico (Sen)<sup>3</sup>. En ambos casos, la noción de equidad, está asociada a las diferencias que existen entre personas y grupos, que no les permiten hacer uso de sus libertades individuales y convertir los recursos en logros, lo que justifica el tratamiento diferencial: se trata de distribuir los bienes y servicios del Estado, de manera que puedan compensarse estas diferencias. Por obvia que parezca, esta definición no es evidente para todos los grupos sociales, que tienden a identificarla con la noción de igualdad, característica de la tradición democrática.

Esta definición ha sido traducida a las políticas educativas en forma de medidas estructurales y programas compensatorios. Entre las primeras, se destacan: (a) la protección del gasto social (y educativo) mediante la asignación de rentas específicas; (b) la selectividad y focalización del gasto; y (c) la búsqueda de eficiencia, en un marco de continuidad en los objetivos: la ampliación de la cobertura, el mejoramiento de la calidad, de la eficiencia y la equidad de la educación han sido prioridad en los planes de desarrollo desde comienzos de la pasada década. Entre los segundos, vale la pena destacar un número

importante de programas, diseñados especialmente para incluir poblaciones que, por su extrema pobreza, tienden a quedar al margen de estrategias convencionales para incrementar la cobertura.

## 1. MEDIDAS ESTRUCTURALES

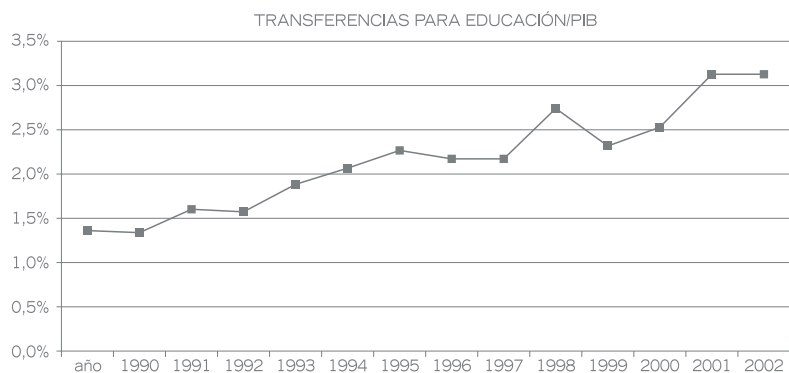
### a. Protección del gasto social: fuentes estables de financiación

La protección del gasto social, se expresa en el presupuesto público que estructura y financia el gasto social, y en la manera cómo se garantiza su sostenibilidad. Es muy difícil pedir cuentas a una administración particular, cuando la definición del monto del gasto social y su distribución están sujetas a negociaciones políticas, en las que se imponen los intereses de grupos particulares. Por esta razón es tan relevante contar con mecanismos legales que establezcan reglas claras para la financiación, y que aseguren destinaciones específicas de los ingresos a los sectores sociales.

La Constitución de 1991 reconoció el carácter progresivo del gasto social, y definió la proporción de los ingresos corrientes de la nación que debían destinarse a educación y salud. En el caso de la educación, esto se tradujo en un incremento importante de los recursos del sector en los 90 (Gráfico 3). Al finalizar la década, una severa crisis fiscal obligó al gobierno nacional a reformar la Constitución y la ley de descentralización, de manera que se disminuyera por un período de 8 años el ritmo de crecimiento de estas rentas y se aumentara la eficiencia del gasto.

<sup>3</sup> Sarmiento, A. "La equidad de los servicios sociales básicos en Colombia". En: Uribe, C (ed). *Políticas y Servicios Sociales para el Siglo XXI*. Bogotá, Centro Editorial de la Universidad Javeriana, pp. 55-91.

**GRÁFICO 3**  
**Montos de las transferencias para la educación como porcentaje del PIB, 1990 - 2002**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial

No obstante lo anterior, se mantuvo la destinación específica para educación, equivalente al 56% de los recursos fiscales que el gobierno nacional destina al financiamiento de salud, educación y otros gastos sociales<sup>4</sup>. El paso a un nuevo esquema, no significa en el mediano plazo una disminución del gasto en educación, aunque sí se limitó su crecimiento. La ley es explícita en que estos recursos deben destinarse con prioridad a la atención de los grupos de población más pobre y vulnerable.

**b. Selectividad y focalización del gasto**

La selectividad en el gasto, es una condición de equidad cuando los recursos son insuficientes. Esto quiere decir que los recursos disponibles, deben destinarse prioritariamente a los que más lo necesitan, con base en criterios objetivos y verificables para su distribución territorial, y para la selección de los beneficiarios de subsidios sociales.

Este principio se reflejó en la década pasada en la fórmula de distribución de los recursos que se destinaban a educación. Ésta incorporaba, entre otros factores, tanto un índice de necesidades insatisfechas (NBI) para calcular el monto de las transferencias a los departamentos y los municipios, como un factor de ponderación para establecer la densidad poblacional.

La reforma de 2001 eliminó de la fórmula este criterio y, en su lugar, estableció que el monto de las transferencias se define de acuerdo con el número de estudiantes matriculados, lo que ha suscitado críticas. Recientes esfuerzos del Ministerio de Educación, se han encaminado a diferenciar el monto que se asigna por cada estudiante, atendiendo a “tipologías” regionales, que respondan a condiciones particulares e introduzcan algún componente de compensación.

Las principales críticas han señalado que el cambio de esquema de financiación, desconoce las diferencias regionales y perpetúa la inequidad, pues financia principalmente los costos históricos. Es una crítica válida hasta cierto punto, pues los esfuerzos por lograr una distribución equitativa han estado limitados por la inflexibilidad que caracteriza el gasto

<sup>4</sup> La principal fuente de financiación del sector educativo proviene de este Sistema General de Participaciones, como se conoce a esta partida presupuestal, y se destina a financiar el gasto social. El sector salud recibe, además, rentas provenientes de los aportes a la seguridad social.

educativo. Los costos fijos asociados al pago de maestros, y los patrones tradicionales de distribución de los docentes en los distintos departamentos y municipios, han conducido a que los recursos tiendan a asignarse en función de los gastos inherentes a la nómina, lo que contribuye a perpetuar inequidades. No obstante, con la reforma de 2001, se modificaron sustancialmente las premisas para la financiación de la educación: los recursos deben asignarse en función de los alumnos atendidos, y no en función de los maestros contratados. Se espera que la nueva legislación sobre planta de personal y contratación docente, permita en el mediano plazo superar estas inflexibilidades y asignar los recursos en forma más equitativa.

El gasto educativo también se ha focalizado individualmente, esto es, a personas y familias que se identifican mediante mecanismos objetivos para seleccionar beneficiarios. El más utilizado para educación, es la Estratificación Socioeconómica que clasifica las familias de acuerdo con las características de la vivienda. El Sistema de Identificación de Beneficiarios (SISBEN), ampliamente utilizado en el sector salud, ha sido aplicado sólo marginalmente en educación, en la identificación de familias beneficiarias de subsidios tipo “bolsa escola”<sup>5</sup>, y de los estudiantes que ingresan a los colegios en concesión de Bogotá.

### c. Búsqueda de eficiencia

La eficiencia es una condición de equidad en la medida en que permite el uso racional de los recursos públicos, con base en información veraz sobre costos y beneficiarios y de acuerdo con reglas claras, lo que en últimas conduce a su optimización. El concepto de eficiencia trasciende el simple criterio de “hacer más con lo mismo” –crucial de todos modos si se tiene en cuenta que los recursos siempre serán escasos– y se extiende a la organización y gestión de los servicios, a costos mínimos y con estándares razonables.

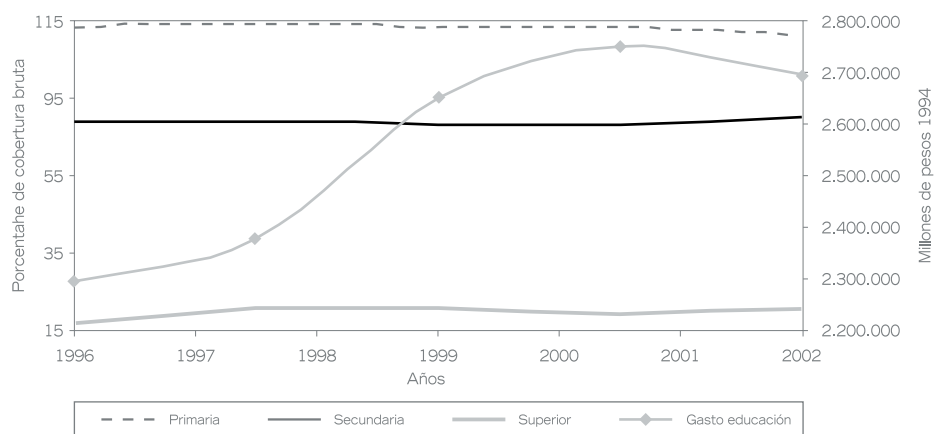
Para que los sistemas sean eficientes, deben conjugarse criterios de *transparencia*, *organización institucional* y *regulación*<sup>6</sup>. El establecimiento de metas específicas, cuyo cumplimiento pueda verificarse en el tiempo, da transparencia a las políticas sociales que, para su ejecución, requieren instituciones eficaces y responsables ante el público. La regulación, por su parte, hace referencia a la fijación de reglas de entrada, parámetros y estándares y disposiciones para la protección de los beneficiarios.

El problema de la ineficiencia educativa en Colombia, es muy grande. Los aumentos de cobertura y las mejoras de calidad, son demasiado modestos si se tiene en cuenta que el gasto educativo se incrementó 20% real en la década de los 90 (Gráfico 4). Aunque, como se verá más adelante, durante el período 1993-2003, se presentaron mejoras significativas en el acceso a la educación secundaria y en la asistencia al preescolar, no se lograron coberturas universales en estos niveles. Los diagnósticos de los distintos planes de desarrollo, alertaron sobre la ineficiencia que resultaba de una mala distribución del recurso humano docente, que obedece más a la lógica de los intereses de los profesores, que la demanda por educación en zonas pobres, municipios pequeños y zonas rurales. La tendencia es a que los maestros se ubiquen en las cabeceras municipales más grandes y en las zonas céntricas de las ciudades capitales, mientras que en las zonas rurales y en áreas urbano-marginales, quedan niños por fuera del sistema educativo por falta de maestros.

<sup>5</sup> *Subsidios que se entregan a las familias a cambio de mantener a sus hijos en el sistema educativo.*

<sup>6</sup> *Ocampo, José Antonio (1999). “La equidad y la política social en el desarrollo.” En: Uribe, C. (ed), op cit., p. 33-54*

**GRÁFICO 4**  
**Gasto en educación vs. cobertura bruta, 1996 - 2000**



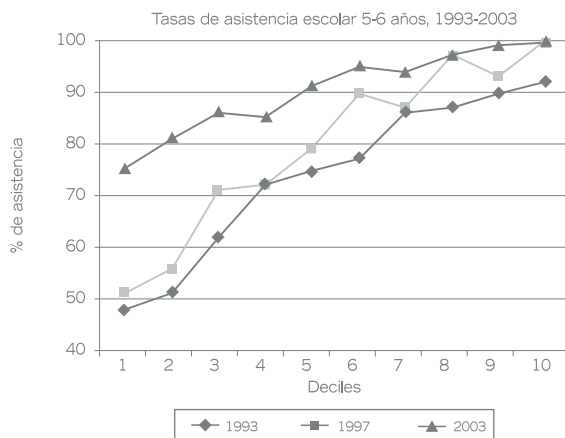
Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

La imposibilidad de inyectar nuevos recursos para incrementar la nómina docente, condujo a que se tomaran medidas para hacer más eficiente el gasto educativo, mediante una reorganización profunda del sector, que incluyó, entre otros, la definición de parámetros de número de alumnos por docente, fusión de grupos y centros educativos, reubicación de los maestros según necesidades, y eliminación de irregularidades en la gestión de personal. Estas controversiales medidas permitieron aumentar, entre 1998 y 2002, en 700.000 el número de cupos disponibles para nuevos estudiantes sin incrementar los costos fijos, al tiempo que el país tomó conciencia de la importancia de que los recursos del sector se asignen en función de los estudiantes. La profundización de esta política durante la actual administración, ha hecho posible, en sólo dos años, la creación un número comparable de cupos nuevos<sup>7</sup>.

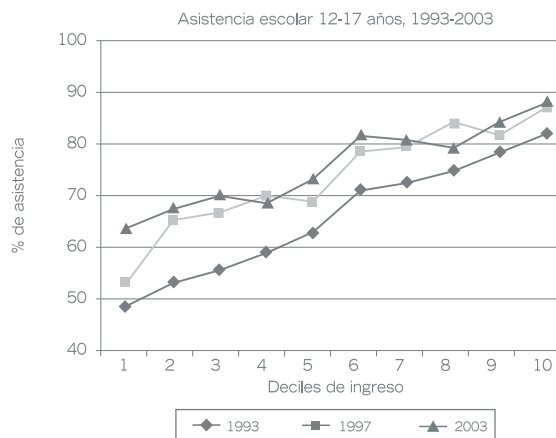
Aunque no existen evaluaciones que permitan establecer con precisión el impacto de cada una de las medidas mencionadas, pueden identificarse avances que sugieren que el énfasis en equidad, si bien no ha sido suficiente para superar las profundas desigualdades que existen en el sistema educativo, ha producido mejoras importantes. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida, realizada a mediados de 2003, la tasa de asistencia a la escuela de menores entre 5 y 6 años pertenecientes al primer quintil de ingresos se incrementó en un 57% desde 1993. A su vez, la asistencia escolar del grupo de edad entre 12 y 17 años creció en un 21% en el mismo quintil (Gráficos 5 y 6). Entre 1993 y 2003 la tasa de cobertura neta en educación secundaria pasó de 40% a 77%.

<sup>7</sup> De acuerdo con el Plan Sectorial de Educación 2002-2006, al iniciar el período, cerca de dos millones de niños y jóvenes en edad escolar se encontraban fuera del sistema educativo. La meta de la administración Uribe, es lograr la apertura de 1.500.000 cupos nuevos para absorber a esta población.

**GRÁFICO 5**  
Tasa de asistencia escolar,  
población de 5 y 6 años, 1993 - 2003



**GRÁFICO 6**  
Tasa de asistencia escolar,  
población de 12 a 17 años, 1993-2003



Fuente: Departamento Nacional de Planeación y DANE. Encuestas de Calidad de Vida 1993, 1997 y 2003.

## 2. PROGRAMAS INCLUYENTES O "DISCRIMINACIÓN POSITIVA" DE POBLACIÓN POBRE Y GRUPOS VULNERABLES.

Paralelamente con las medidas estructurales, el país ha venido implementando, en los últimos 15 años, una gran diversidad de programas orientados a flexibilizar la oferta educativa, adecuándola a condiciones particulares de comunidades pobres y marginales, eliminando barreras de acceso mediante la apertura de nuevas oportunidades. Es el caso de (a) las modalidades flexibles de educación, de las cuales Escuela Nueva es el mejor ejemplo, (b) la expansión focalizada de la oferta convencional (el preescolar obligatorio, los colegios en concesión) y (c) los subsidios a las familias.

### a. Modalidades flexibles de oferta educativa

Colombia tiene una amplia experiencia en la implementación de modalidades flexibles de educación para la atención de grupos poblacionales, cuyas con-

diciones particulares impiden su normal acceso al sistema educativo. La más conocida de todas es Escuela Nueva, cuya implantación generalizada desde los 80, hizo posible que niños y niñas de zonas rurales cursaran educación primaria completa. Una extensión de esta estrategia, con características similares y conocida como Postprimaria Rural, está diseñada para brindar la posibilidad a los egresados de escuelas primarias rurales de culminar el ciclo de educación básica<sup>8</sup>. Otras modalidades no convencionales (SAT, Telesecundaria) se implementan, en la actualidad, especialmente en las zonas rurales, en las que las tasas de escolaridad en educación básica secundaria, son particularmente bajas. En algunas zonas urbanas, se encuentran bastante extendidos programas especiales de educación de jóvenes y adultos, dirigidos a personas que desertaron del sistema educativo.

<sup>8</sup> El sistema educativo colombiano consta de nueve años de educación básica obligatoria (un grado de preescolar, cinco de básica primaria y 4 de básica secundaria) y dos años de educación media.

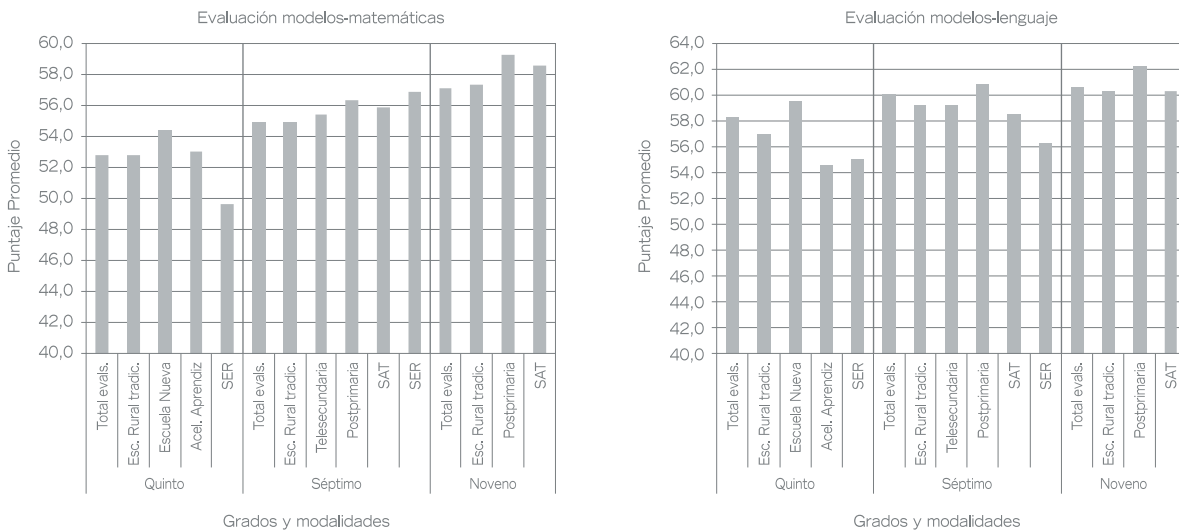
Estas modalidades están diseñadas sobre la base de métodos pedagógicos activos, que buscan atender a los diferentes ritmos de aprendizaje de los estudiantes y lograr buenos resultados. Su organización contempla la formación específica de los docentes o tutores, el uso intensivo de materiales –módulos, libros de texto, bibliotecas de consulta, laboratorios–, esquemas innovadores y personalizados de evaluación del progreso de cada alumno, asesoría y acompañamiento permanente.

La experiencia de estas modalidades alternativas, demuestra que son una respuesta efectiva para importantes segmentos de la población, no sólo porque son replicables masivamente, sino porque se adecuan a condiciones particulares de grupos disímiles (jóvenes desertores, niños y jóvenes en zonas

rurales, población desplazada o los desmovilizados del conflicto armado), ofreciendo al mismo tiempo estándares apropiados de calidad. La importancia que todas ellas dan a los resultados de aprendizaje y las estrategias pedagógicas que utilizan, casi siempre fundamentadas en metodologías activas que favorecen el autoaprendizaje y el trabajo en grupo, no sólo colocan a estas modalidades en la vanguardia de la innovación pedagógica, sino que las convierten en una excelente alternativa para lograr importantes aumentos en cobertura, consiguiendo al mismo tiempo ganancias en calidad. Así lo demuestran evaluaciones realizadas por el MEN, en las que los promedios alcanzados por Escuela Nueva y Postprimaria rural, superan a los de escuelas rurales tradicionales y a algunos grupos de escuelas en zonas urbanas (Gráfico 7).

GRÁFICO 7

Resultados de los estudiantes de diferentes modalidades educativas en lenguaje y matemáticas, 2002



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Los programas compensatorios están comenzando a mostrar resultados interesantes en aumento de cobertura, especialmente en áreas rurales y en zonas del país muy apartadas o de difícil acceso, donde es mucho más compleja la prestación del servicio educativo. En los últimos dos años, cerca de 160.000 estudiantes fueron atendidos con estas modalidades. Adicionalmente, se están adelantando estrategias de alfabetización de jóvenes y adultos que han atendido a aproximadamente 200 mil personas.

#### **b. Expansión focalizada de oferta convencional**

El gasto educativo en Colombia es muy progresivo para el nivel de básica primaria, medianamente progresivo en básica secundaria y media, y muy regresivo en la educación superior. Esto quiere decir que, aunque favorece primordialmente a los pobres en el caso de primaria, una buena proporción de los subsidios del Estado, se destina a familias con capacidad de pago, lo que obliga a muchas familias pobres a pagar educación privada de muy baja calidad o a dejar a sus hijos fuera del sistema educativo. A esta situación contribuye la presión de los grupos medios por ingresar al sistema público, pese a que en el pasado han demostrado tener capacidad de pago para financiar la educación de sus hijos en colegios privados<sup>9</sup>. Esto se debe primordialmente a la crisis económica que ha deteriorado las condiciones de las familias, y las ha obligado a buscar educación para sus hijos en el sistema público.

Ésta es la razón por la que en los últimos años se haya dado tanto énfasis a la asignación de cupos escolares disponibles en el sistema público, prioritariamente a niños y jóvenes que provienen de las familias más pobres, bien sea que estén desescolarizados o que sus familias estén pagando su educación en colegios privados. La autoridad educativa de la ciudad de Bogotá, fue la primera en introducirla con

la implantación, en 1999, de un “sistema de matrículas”, que a partir de 2003 se ha comenzado a generalizar en el resto del país. El sistema prevé una inscripción abierta de los aspirantes y la asignación automática de los cupos disponibles a los que provienen de familias más pobres, identificados mediante el mecanismo de Estratificación Socioeconómica. La bolsa de cupos disponibles incluye, además de los existentes en el sistema público –resultantes de aumentos de eficiencia en la distribución de los docentes y de la construcción de nuevos colegios– cupos en colegios privados, que ofrecen capacidad excedente para atender a niños y jóvenes de bajos recursos. En el caso de Bogotá, la estrategia tuvo éxito en incrementar la participación de los estudiantes pobres en la matrícula pública total.

Otro esfuerzo que vale la pena mencionar, es la creación, a comienzos de la década pasada, del grado obligatorio de preescolar en las escuelas públicas. Como se sabe, el acceso a la educación preescolar, es uno de los factores más fuertemente asociados con el rendimiento académico en los grados superiores. Por las características de la población que asiste a estas escuelas, puede decirse que se trató de un esfuerzo focalizado de expansión de cobertura, orientado a beneficiar a la población más pobre. La estrategia utilizada –apertura de un grado de preescolar en las escuelas públicas– permitió elevar significativamente la asistencia a este nivel educativo, como se observa en el Gráfico 5, citado anteriormente.

Nuevos modelos de gestión de la educación pública, pueden también resultar promisorios. Desde el año 2000, la ciudad de Bogotá, puso en marcha el programa de colegios en concesión, que consiste en la expansión de la oferta pública en zonas margina-

<sup>9</sup> *La crisis de la segunda mitad de los 90 y comienzos de la presente década ha deteriorado la situación económica de las familias y las ha obligado a buscar educación para sus hijos en escuelas públicas.*

les de la ciudad, mediante la construcción de centros educativos con altos estándares de infraestructura y dotación, y su entrega en administración a operadores de colegios privados, con resultados académicos demostrados. Se trata de un intento por llevar educación de calidad a los grupos más pobres y vulnerables de la ciudad, mediante la transferencia de la experiencia y conocimiento de colegios privados que se han caracterizado por la excelencia académica. Los resultados de los cuatro primeros años de implementación de este programa, son bastante satisfactorios, en particular por la rapidez con la que los estudiantes de estos colegios mejoraron su rendimiento académico, si bien todavía no alcanzan a superar los puntajes promedios de los estudiantes en los demás establecimientos educativos públicos<sup>10</sup>. En la actualidad, cerca de 25.000 estudiantes (4% de la matrícula pública), se beneficia de este programa. En su totalidad, provienen de los estratos más pobres de la ciudad.

### c. Subsidios a las familias

Un último conjunto de programas compensatorios, está conformado por estrategias, encaminadas a promover la asistencia escolar de niños y jóvenes de familias pobres, mediante la entrega de subsidios directamente a estas últimas. El más conocido es el programa PACES (Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria), que durante la década pasada entregó 125.000 becas o *vouchers* a niños y jóvenes de los estratos más pobres, para que pudieran cursar los cuatro años del ciclo de educación básica secundaria. La estrategia consistía en

entregar un bono directamente a la familia para que esta matriculara a sus hijos en un colegio privado de su elección, escogido de una lista de colegios elegibles. Tanto el mecanismo de Estratificación Socioeconómica utilizado para la selección de los estudiantes, como el hecho de sujetar la permanencia en el programa a sus resultados académicos, aseguraron la focalización del programa en grupos verdaderamente necesitados y proporcionaron un incentivo a la calidad. Diversos estudios han concluido que los becarios de PACES, demostraron mejor desempeño que sus pares en colegios públicos, tanto en permanencia como en rendimiento académico<sup>11</sup>. Como destaca Armando Montenegro, los analistas del programa señalan tres aspectos llamativos de este experimento: sus buenos resultados, el bajo costo y el nada despreciable hecho de que hasta ahora ha sido el mayor programa de *vouchers* en el mundo. Como consecuencia de los incentivos de su diseño, los logros de PACES fueron superiores a los de los *vouchers* desarrollados en distintas partes de Estados Unidos<sup>12</sup>. El programa fue suspendido en 1996, no sin antes asegurar los recursos para que la totalidad de cohortes beneficiadas pudieran culminar la educación básica secundaria.

En 2002 se inició la implementación del programa Familias en Acción en 622 municipios, con menos de 100 mil habitantes, con el propósito de mejorar las condiciones de salud y nutrición, y de incentivar la permanencia de estudiantes en el sistema educativo, mediante la entrega de un subsidio en dinero a las familias, a cambio de su compromiso de mantener a los niños en las escuelas. En un año y medio de implementación, ya es posible observar buenos resultados en cuanto al incremento de la asistencia escolar de los jóvenes de las familias beneficiarias (Gráfico 8).

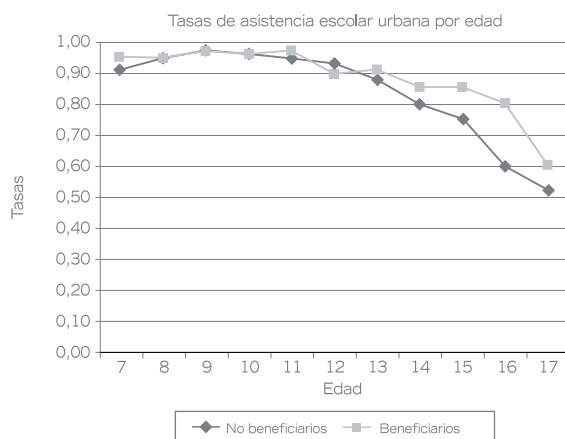
<sup>10</sup> Ver Peña, Margarita. "Los colegios en concesión de Bogotá", en este mismo volumen.

<sup>11</sup> Angrist, Joshua; Bettinger, Eric y Kremer, Michael. *Long-term Consequences of Secondary School Vouchers: Evidence from administrative records in Colombia*. National Bureau of Economic Research, <http://www.nber.org/papers/w10713>, 2004.

<sup>12</sup> Montenegro, Armando, columna en el periódico *El Espectador*, septiembre 19 de 2004.



**GRÁFICO 8**  
**Diferencias en la asistencia escolar entre**  
**beneficiarios y no beneficiarios del Programa**  
**Familias en Acción**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

### 3. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS POLÍTICAS PARA LA EQUIDAD EDUCATIVA

En la experiencia colombiana durante la última década, pueden identificarse fortalezas y debilidades de las políticas que se pusieron en marcha para mejorar la equidad educativa, y derivar de ellas aprendizajes que sirvan para fortalecer estas políticas en el futuro.

Entre las fortalezas es pertinente destacar las siguientes:

- El énfasis que los distintos gobiernos desde finales de los 80 han dado a la equidad, ha contribuido a generar una visión compartida y un consenso alrededor de la necesidad de orientar los recursos del Estado hacia los más pobres.
- La destinación específica de recursos del sector, unida a reglas claras para la asignación de los

mismos en función de las necesidades educativas, han demostrado ser mecanismos eficaces para proteger el gasto educativo.

- La existencia de mecanismos objetivos para la asignación de recursos y la identificación de beneficiarios de programas para ampliar la cobertura educativa, han hecho posible la focalización de los subsidios en los más pobres y ha contribuido a darle transparencia a la gestión de los programas.
- El énfasis en la eficiencia como condición para la equidad, dio legitimidad a las medidas que se implementaron para reorganizar el sistema educativo.
- Tanto la existencia de una tradición en el diseño e implementación de modalidades alternativas, como su legitimidad en las comunidades, han facilitado la incorporación al sistema educativo de miles de niños y jóvenes para quienes la oferta educativa tradicional, no ofrecía ninguna alternativa.

Entre las debilidades y riesgos de estas políticas, cabe señalar:

- La ineficiencia que caracterizó el gasto educativo en el momento de su mayor crecimiento, y la crisis fiscal al finalizar la década, afectaron considerablemente las metas de ampliación en los niveles de preescolar y básica secundaria, y las inversiones en los insumos necesarios para mejorar la calidad del servicio (infraestructura, dotaciones, capacitación de docentes).
- La presión de los grupos medios, afectados por la recesión económica y excluidos de programas sociales altamente focalizados, ha afectado la legitimidad y credibilidad de las políticas sociales.
- La inflexibilidad del gasto educativo, asociada a la estructura de contratación y remuneración de los docentes y a su distribución territorial,

han limitado seriamente los esfuerzos para distribuir los recursos atendiendo a criterios de equidad.

- Las debilidades en los sistemas de información, limitan seriamente los esfuerzos para la asignación precisa de los recursos en función de las necesidades. Esta restricción ha sido particularmente evidente desde que la ley determinó que los recursos de educación se distribuirían según el número de niños atendidos y por atender.
- Mecanismos insuficientes para identificar y controlar la corrupción, en especial en los sistemas para la identificación de beneficiarios, pueden contribuir a deteriorar la imagen de los programas y a restarle credibilidad.
- Frente a los enormes problemas que aun persisten en el acceso y permanencia de los más pobres en el sistema educativo, las inequidades en calidad de la educación entre las escuelas, y al interior de ellas, no han recibido suficiente atención.

# El fundamento de las políticas educativas: una educación de calidad para todos

Jean-Marie De Ketele<sup>1</sup>

Nuestra exposición se despliega en dos momentos. En el primero, revisamos los problemas, o en todo caso las grandes interrogantes, que se presentan cuando ponemos en los fundamentos de las políticas educativas los conceptos de igualdad, de justicia y de equidad. En el segundo, constatando que respecto de cada uno de estos conceptos se han construido visiones operacionales diferentes a través de la historia y según los contextos, nos ha parecido más importante poner en los fundamentos de las políticas educativas, el concepto multidimensional de *educación de calidad para todos*. De este modo, esperamos mostrar que podemos superar algunos problemas planteados por los conceptos citados arriba, como por ejemplo: algunas formas de igualdad, ¿no son injustas?

## IGUALDAD, JUSTICIA Y EQUIDAD

El concepto de igualdad se mueve clásicamente en torno a tres sub-conceptos: la igualdad de acceso, la igualdad de trato y la igualdad de resultados.

La igualdad de acceso nos remite no solamente al derecho a la educación, sino también al deber de la educación, como lo recuerda la cumbre de Dakar (2000). Sin embargo, desde el punto de vista político, ella plantea también los problemas ligados a la doble libertad de oferta de enseñanza (el debate público / privado, la enseñanza oficial/subvencionada/ no subvencionada, etc.), y de la demanda de enseñanza (el debate de la libertad de opción de los apoderados y la problemática de la carta escolar<sup>2</sup>).

Estos debates no sólo son particularmente cruciales en países como Bélgica y Chile, donde esta doble libertad está históricamente inscrita en los hechos, e incluso en los textos, sino también en países más restrictivos, como Francia donde la situación geográfica de algunos establecimientos y las estrategias de los apoderados por apartarse de la carta escolar, tienen efectos perversos.

La igualdad de trato es, sin duda, el concepto que más ha dado que hablar. Pensemos en las controversias respecto del “collège unique”, en Francia (debate que se ha vuelto más importante en estos momentos con la salida del informe Thélot, preparatorio de una nueva ley de orientación), la “scuola media”, en Italia, “comprehensive school”, en Inglaterra. Pensemos en los debates sobre los efectos positivos y negativos de las políticas de educación compensatorias, o las políticas de discriminación positiva y de educación prioritaria. Pensemos en las dificultades planteadas por el concepto de mérito o el principio de promoción de los mejores o la defensa del esfuerzo.

La igualdad de resultados es objeto de una controversia actual más vigente que nunca. La igualdad de resultados, ¿en relación a qué? ¿Sobre un zócalo común? Un zócalo, ¿de qué? ¿De saberes? ¿De saber

<sup>1</sup> Profesor en la UCL (Bélgica), Titular de la Cátedra UNESCO en Ciencias de la Educación, Consultor permanente UNICEF.

<sup>2</sup> Carta escolar (Carte scolaire) = Documento escolar oficial, donde queda establecida la distribución de los recursos de enseñanza. (N. de la T).

cómo hacer? ¿De competencias? La comisión Thélot sobre el “Debate nacional sobre el Futuro de la Escuela en Francia”, ilustra muy bien estas preocupaciones. El desarrollo del enfoque por competencias en los países en desarrollo, también.

Al razonar exclusivamente en términos de igualdad, se corre el riesgo de caer en injusticias, sobre todo si esto significa “dar lo mismo a todos”. Las concepciones de Rawls (1971), por una parte, y de Walzer (1997) por otra, lo comprendieron bien; sin embargo, también acarrear otros problemas.

Filósofo liberal-igualitarista (como lo califican Dupriez y Verhoeven, 2004), Rawls tiene la intención de proponer los fundamentos políticos de una sociedad que permita la libre cooperación entre los individuos, garantizando un nivel de vida lo más decente posible a todos y, en particular, a los más desposeídos. Su pensamiento combina, por lo tanto, una preocupación por la libertad, por la eficacia y por la solidaridad. Puede resumirse a través de dos principios:

1. Toda persona tiene el mismo derecho al conjunto más amplio de libertades fundamentales, que sea compatible con la atribución a todos de este mismo conjunto de libertades (principio de la igualdad de libertad).
2. Las desigualdades, en términos de ventajas socioeconómicas, sólo se justifican si:
  - a) éstas contribuyen a mejorar el destino de aquellos menos aventajados en la sociedad (principio de la diferencia), y
  - b) si ellas están ligadas a posiciones a las cuales todos tienen oportunidades equitativas de acceder (principio de igualdad equitativa de oportunidades).

Rawls reconoce que estos dos principios pueden entrar en conflicto, y que el primero es jerárquica-

mente prioritario en relación al segundo. Asimismo, reconoce un conflicto entre el principio de igualdad equitativa de oportunidades y el principio de la diferencia; nuevamente el primero sería jerárquicamente prioritario en relación al segundo. Estas jerarquizaciones implican para Rawls la existencia de instituciones que impidan una concentración excesiva de riquezas y que, a talentos y capacidades iguales, aseguren a los individuos de todos los grupos sociales las mismas oportunidades de acceso a los diversos niveles de educación. Contrariamente, Rawls no considera que la escuela deba “compensar” las diferencias de talentos y de capacidades. Una sociedad equitativa debe, según su parecer, concentrarse fundamentalmente en la forma de hacer accesible a las posiciones más favorables a los niños provenientes de todos los grupos sociales.

En su obra “Las esferas de la justicia”, Walzer (1997) defiende la idea base siguiente: “Una sociedad en la cual una situación favorable en una de las esferas (educación, trabajo, riqueza) lleva a la persona a una situación favorable en otra esfera, es una sociedad injusta”. De ahí que Walzer estime que una sociedad justa deba asegurar la igualdad de resultados a todos los alumnos en lo que respecta a la educación básica, porque ella es el fundamento indispensable para seguir aprendiendo y formar un ciudadano. Una escuela más justa velará por lo tanto, por poner en práctica los siguientes aspectos:

- las desigualdades de trato o atención necesarias para obtener igualdad de resultados;
- una heterogeneidad de alumnos en el seno de cada establecimiento;
- la protección de los establecimientos contra presiones exteriores;
- una diferenciación sólo después de la educación básica, tomando en cuenta los intereses y capacidades.

Una escuela justa, ¿es una escuela equitativa? Ésa es la pregunta planteada por De Ketele en el Coloquio Internacional sobre Políticas de Educación Prioritaria, organizado conjuntamente por el Ministerio de Educación y la UNICEF (Hammamet, 2001). De Ketele define la equidad como la probabilidad de que sub-grupos diferenciados (por género, origen social o económico o geográfico o étnico, etc.), tengan las mismas oportunidades de beneficiarse con las ventajas ofrecidas por el sistema educativo. Sobre esta base, él distingue y define varios tipos complementarios de equidad: equidad de acceso, equidad de recursos, equidad pedagógica, diferentes formas de equidad de producción y diferentes formas de equidad de realización.

- La equidad de acceso está presente cuando la relación entre las proporciones de acceso al sistema educativo o a niveles de estudios o a alguna acción en perspectiva (ejemplos: ingresar a distintos niveles de estudios, formar parte de una acción innovadora), son las mismas para todos los sub-grupos.
- La equidad de beneficios pedagógicos está presente cuando los medios atribuidos son los mismos cualquiera sea el sub-grupo. El hecho que proporcionalmente existan más profesores experimentados en las escuelas, cuyos alumnos vienen de medios más favorecidos, es un signo de inequidad pedagógica. La equidad de beneficio pedagógico se refiere, por lo tanto, al componente medios (recursos y obligaciones).
- La equidad pedagógica se refiere al componente resultados, y contempla dos medidas: una al comienzo, y la otra, al final de una acción. Existe equidad pedagógica si la distancia que existe al comienzo entre aquellos de mejores desempeños y de menores desempeños, no aumenta a la llegada. La inequidad pedagógica evidencia una

mayor consideración por aquellos de mayores desempeños al comienzo. Revela un modelo selectivo inequitativo.

- La equidad de producción, se refiere igualmente a los resultados. Ella consiste en examinar en qué medida dos subgrupos diferentes, socialmente hablando, pero con las mismas aptitudes al comienzo, tienen las mismas posibilidades de logro (porcentaje de logros o porcentaje de acceso al título). Se sabe, por ejemplo que los hijos de pedagogos tienen más posibilidades de aprobar sus estudios primarios y secundarios que los otros niños con las mismas aptitudes. Sin duda, gracias a sus padres, han interiorizado de mejor forma las normas escolares.
- La equidad de realización o equidad externa, se refiere a los resultados a más largo plazo. Se trata de saber si, a nivel de resultados o de títulos equivalentes, dos subgrupos socialmente diferentes, tienen las mismas posibilidades de obtener los mismos beneficios o resultados a largo plazo. Se pueden distinguir tres tipos de realizaciones estrechamente ligadas: la equidad de realización profesional (como la probabilidad de obtener un empleo, según los subgrupos), la equidad de realización social (como la probabilidad de beneficiarse de algunas ventajas sociales), y la equidad de realización personal (como la probabilidad de poder realizar sus proyectos personales).

Sin embargo, sería ilusorio fundar una política de educación con el sólo concepto de equidad. Como lo señala enfáticamente Rawls, no se puede ignorar el concepto de eficacia (relaciones entre efectos observados y efectos esperados). Y los economistas agregan el concepto de eficiencia (relaciones entre efectos y esfuerzos desplegados). Ignorar estos conceptos sería pecar de ingenuos. Desear una escuela equitativa es,

por lo tanto, ilusorio. Al contrario, desear una escuela *más* equitativa es posible y es un deber. Sin embargo, desear una escuela más equitativa no es suficiente. Es preciso desear una *escuela de calidad para todos*: ello no sólo es posible, sino sobre todo un deber. Ésta es la tesis que nosotros defendemos en lo que sigue.

## UNA ESCUELA DE CALIDAD PARA TODOS

El concepto de una escuela de calidad para todos encuentra su justificación en las cartas que definieron los derechos y deberes fundamentales del hombre y del niño. Una escuela de calidad para todos se define como una escuela tanto eficaz, eficiente y equitativa. Es una escuela donde se conjugan y se unen de manera equilibrada estos tres criterios, aun cuando muy a menudo estos son puestos en oposición. Una escuela de calidad para todos, se construye como una pirámide, edificación cuya solidez conocemos. La metáfora nos parece apropiada. En efecto, ella posee tres aristas y tres caras. Son los tres criterios de la eficacia, eficiencia y equidad. Los pisos superiores están condicionados por la solidez y el equilibrio de los pisos inferiores, como lo veremos en los párrafos que siguen.

El zócalo de una escuela de calidad para todos (el zócalo de la pirámide), se refiere a la eficacia, eficiencia y equidad de acceso. Esto significa lo siguiente:

- todos tienen acceso a una educación de base, lo que supone especialmente establecimientos accesibles, cualquiera sea la región;
- todos los medios están a la disposición para que todos puedan dominar las competencias básicas indispensables para continuar aprendiendo, y para convertirse en un ciudadano que toma su lugar en la sociedad;
- aparte del dominio de las competencias indispensables, la escuela ha puesto los medios que

permitan una diferenciación en las formaciones, en función de las capacidades y de los intereses.

El segundo piso de la pirámide se refiere a la eficacia, la eficiencia y la equidad de recursos puestos a la disposición de la escuela. Los recursos son de muchos tipos. Los recursos materiales están compuestos esencialmente de infraestructuras, acciones de mantenimiento y de presupuestos para su funcionamiento. Los recursos didácticos abarcan los programas, los manuales, las guías, el material didáctico. Los recursos humanos comprenden no solamente los actores del sistema educativo, sino las acciones de formación, destinación, acompañamiento, motivación. Una escuela eficaz, eficiente y equitativa supone especialmente que:

- todos los establecimientos están dotados de recursos suficientes (materiales, didácticos, humanos) para asegurar una educación de calidad, y deben distribuirse de manera equitativa;
- deben ponerse a disposición recursos complementarios para todos aquellos educandos cuyas características personales, familiares, sociales y económicas, constituyan desde la partida factores correlacionados negativamente con los logros escolares.
- los programas de enseñanza identifican claramente las competencias indispensables, es decir, aquellas que todos los alumnos deben imperativamente dominar, al término de la enseñanza obligatoria;
- los docentes y los otros actores deben estar firmemente convencidos de la educabilidad de todos los niños en lo que respecta las competencias indispensables;
- los docentes pueden adquirir las competencias necesarias para hacer dominar estas competencias indispensables;

- es un deber del sistema educativo el hacer adquirir estas competencias indispensables a todos los alumnos;
- es un deber del sistema educativo ayudar a los docentes a cumplir esta obligación (mediante la formación, acompañamiento, medios adaptados), lo que implica una gestión adecuada de los recursos;
- los docentes más competentes deberían prioritariamente ser asignados a aquellos alumnos que presentan las mayores dificultades escolares (y no a la inversa, como desgraciadamente ocurre).

El tercer piso de la pirámide dice relación con la eficacia, la eficiencia y la equidad de la gestión pedagógica. Ello implica las diferentes formas de gestión : la gestión de las secuencias de enseñanza y de aprendizaje, la gestión en sala de clase, la gestión del establecimiento. Una escuela eficaz, eficiente y equitativa supone que:

- el alumno debe estar al centro del dispositivo enseñanza-aprendizaje (y no el contenido a enseñar, ni tampoco el simple hecho de ofrecer una ocupación y un salario a los docentes y a los otros actores);
  - el tiempo reservado a la enseñanza y al aprendizaje efectivos sean optimizados (investigaciones muestran importantes diferencias según los lugares y el tiempo oficial de enseñanza, el tiempo de permanencia en la escuela, el tiempo de permanencia en clase y el tiempo en que los alumnos aprenden efectivamente);
  - el clima instaurado en clase (la relación entre profesor y alumnos y la relación entre los alumnos), debe ser tal que permita un aprendizaje eficaz, eficiente y equitativo (atención a todos los alumnos, particularmente a los que presentan mayores dificultades);
  - el clima del establecimiento desarrolla una ética de ciudadanía y de responsabilidad, porque la ciudadanía social se educa al comienzo a través de la ciudadanía escolar (la escuela es una micro-sociedad).
- El cuarto piso de la pirámide se refiere a la eficacia, la eficiencia, la igualdad de los “productos de la escuela”. Éstos son evaluables según los diferentes tipos de indicadores cuantitativos (deserciones, repitencias, logros, promociones), y cualitativos (los desempeños escolares). Una escuela de calidad para todos, es decir, eficaz, eficiente y equitativa, supone que:
- las deserciones sean inexistentes durante la escolaridad obligatoria;
  - se permitan sólo las repitencias cuya utilidad sea demostrada y sean necesariamente acompañadas de una estrategia individualizada (las investigaciones demuestran que la mayoría de las repitencias son ineficaces, costosas y no equitativas);
  - todos los alumnos que aprueben tienen el derecho de ser promovidos y de encontrar un establecimiento que les convenga;
  - todos los alumnos deben dominar un nivel suficiente de competencias indispensables y deben ser conducidos lo más lejos posible, para lograr las otras, en función de sus capacidades y de su motivación;
  - una escuela de calidad para todos es aquella que entrega la más importante plusvalía, es decir, que lleva a todos sus alumnos a lograr los máximos progresos (y no solamente a algunos), optimizando los medios puestos a disposición.
- El quinto piso de la pirámide dice relación con la eficacia, la eficiencia y la equidad externas: se trata

del impacto de la escuela en un plazo más largo, el que será más grande en la medida en que la sociedad haya conducido políticas adecuadas para optimizar los productos de la escuela. Una escuela de calidad para todos tendrá un mayor impacto en la medida en que:

- ella logró desarrollar competencias indispensables para una vida en sociedad, para el mundo del trabajo y para las realizaciones personales (se trata por lo tanto de “competencias genéricas” como las encuestas internacionales lo han mostrado y del ejercicio de estas en múltiples y variados contextos);
- ella permitió a un máximo de titulados encontrar un empleo acorde con las competencias adquiridas y así realizarse en los planos profesional, social e individual, sin discriminación de género, de nivel social, étnico, etc.
- ella desarrolló en los futuros adultos su “saber-llegar a ser” (De Ketele y Roegiers, 1991), es decir, la capacidad de proyectarse, de acostumbrarse a explotar responsablemente sus recursos (saberes, saber-hacer, saber-ser).

## A MODO DE CONCLUSIÓN

En este marco de una escuela de calidad para todos, ¿qué significa más igualdad, más justicia y más equidad?

Una escuela de calidad para todos significa:

- más igualdad de acceso a una educación básica;
- más igualdad de acceso a cualquier modalidad de formación si las condiciones de capacidad y de motivación están presentes;
- la convicción del valor igualitario de las personas;
- más igualdad de resultados en las competencias indispensables; pero
- menos igualdad de resultados en el resto (el principio de la diferenciación).

Esto significa también que ciertas formas de igualdad son injustas y no equitativas, otras son justas y equitativas (como las políticas de ayuda a los más desfavorecidos). Una escuela equitativa pero ineficaz e ineficiente, no es una escuela justa. Una escuela que tiende a ser justa, es una escuela de calidad para todos, es decir, una escuela que conjuga armónicamente eficacia, eficiencia y equidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

De Ketele, J-M. (2001). *Synthèse du Colloque sur les Politiques d'Education prioritaire*. In: Ministère de l'Education de Tunisie & Bureau UNICEF de Tunis: Actes du Colloque de Hammamet sur les Politiques d'Education prioritaire.

De Ketele, J-M. (1991). *Méthodologie du recueil d'information*. Paris-Bruxelles : Editions De Boeck.

Dupriez, V. & Verhoeven, M. (2004). Le renouvellement du débat sur l'égalité à l'école : fondements normatifs et politiques éducatives en Belgique francophone. *Cahiers du GIRSEF*, Louvain-la-Neuve.

Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Oxford : Oxford University Press.

Thélot, C. (Ed.) (2004). *Le débat sur l'avenir de l'école en France*. Paris : Rapport de la Commission.

Walzer, M. (1997). *Sphères de la justice*. Paris: Seuil.



# La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites

Martín Carnoy<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

La educación representa tanto un derecho como una necesidad, y ocupa un lugar central en la determinación de los estándares de vida individual. La salud y la felicidad de las personas, su seguridad económica, las oportunidades y el estatus social, están determinados por la educación.

La esencia de esta idea es bastante simple. Si los ingresos individuales, están en directa relación con el monto invertido en capital humano en términos de años de educación, al igualar la distribución de la educación en la población de una nación, debería producirse una distribución de los ingresos más igualitaria (Kuznets, 1979). Sin embargo, observamos que incluso con una distribución de los años de educación más igualitaria, en países como los Estados Unidos o Chile, la distribución de los ingresos durante los últimos años se ha vuelto más desigual.

¿Por qué ocurre esto? La respuesta es más bien tautológica: la distribución del ingreso, no sólo depende de la inversión realizada en el capital humano (años de educación), sino en el monto de inversión real y anual de escolaridad, en los distintos niveles, y en los *retornos* de esas inversiones. El monto invertido por el sector privado y por el público, varía mucho, según el nivel escolar. Los retornos en relación a los niveles de educación-primario, secundario y superior también difieren. Las diferencias en el monto invertido y en relación a los retornos, pueden generar una distribución de ingreso menos igualitaria, aun cuando la distribución de los años de escolaridad lo sean más.

En la década de los 70, George Psacharopoulos del Banco Mundial, pensó que había desenmarañado este problema, argumentando que la utilidad de los niveles más bajos de escolaridad, es decir, la educación primaria, era siempre mayor que en la secundaria y, a su vez, que ésta era mayor que en la universitaria (Psacharopoulos, 1989). Él estableció su punto de vista, apelando a la ley de menores retornos al capital: las inversiones en los niveles más altos de escolaridad, producirían menos utilidades que si se invirtiera en niveles inferiores de escolaridad. Si las afirmaciones de Psacharopoulos fueran correctas, y los gobiernos invirtieran primero en la creación de una educación primaria universal, y luego, en la secundaria, estas políticas necesariamente equipararían los ingresos. Las personas en el extremo de la escala de ingresos, adquirirían años de escolaridad (primaria y secundaria), con la utilidad más alta de inversión. Si, además, el monto invertido por las personas y los gobiernos, fuera similar en los diferentes niveles de escolaridad, ello ayudaría a aquellos situados en los niveles más bajos, a alcanzar a aquellos con mayores niveles.

Sin embargo, resulta que Psacharopoulos no estaba en lo cierto respecto de los patrones de índices de retorno en educación. Las utilidades por concepto de educación universitaria, han subido casi en todas partes, desde los años 70. Debido a que la educación primaria y secundaria se han vuelto más universales, las utilidades en estos niveles han descendido, o al

---

<sup>1</sup> Profesor de la Universidad de Stanford.

menos no han subido. Y ahora, podemos observar en muchos países, incluso en Estados Unidos, Brasil, Chile, Colombia y Argentina, mayores índices de retorno en la educación universitaria, que en la primaria y secundaria (Carnoy, 1995; Carnoy et al. 2001).

Ha habido una discusión importante en el área económica, respecto a la relación entre la distribución del ingreso y la utilidad de los niveles más altos de escolaridad. En años recientes, la discusión se ha centrado en términos del efecto de la tecnología en la demanda relativa de trabajo calificado o no, y su consecuente efecto en la distribución del ingreso (ver más sobre esta discusión en Carnoy, 2000). La mayoría de los economistas, argumentan que la nueva tecnología ha aumentado la demanda por la calificación y que es ésta una causa mayor de la creciente desigualdad en los ingresos, tanto en los países desarrollados, como en los subdesarrollados. La nueva información y la tecnología de las comunicaciones, requieren profundos conocimientos, que favorecen a aquellos pertenecientes a la fuerza laboral con mayores niveles de educación (ver, por ejemplo, Welch, 2004). Sin embargo, existe un poderoso contraargumento que señala que gran cantidad del aumento de la desigualdad en el ingreso en los últimos veinte años, en países como Estados Unidos o Gran Bretaña, ha sido producto de políticas de ingresos que han fomentado el aumento rápido de ingresos entre las personas de altos ingresos, y han mantenido salarios mínimos relativamente bajos y presionado a los sindicatos para frenar las demandas salariales. En las últimas tres décadas, las políticas en materia de ingresos, ha cambiado radicalmente hacia uno de “libre mercado”.

Los ingresos de los grupos de ingresos más altos, han sido liberados de cualquier restricción moral o controles fiscales gubernamentales (políticas de impuestos), y es más, los ingresos de los grupos de ingresos medios y bajos han disminuido por presio-

nes a los sindicatos, por políticas de un bienestar debilitado (subvención al ingreso y salario mínimo), y políticas de libre comercio, que establecieron competencia entre los de menores salarios. Este argumento no niega que el aumento de la competencia global favorezca a aquellos con mayor nivel de habilidades, en relación a los de escasa, los cuales se ven perjudicados. Sin embargo, la argumentación también señala que las políticas de ingreso influyen en su distribución. Por lo tanto, la competencia global y el cambio tecnológico en los últimos veinte años, pueden haber contribuido a aumentar las utilidades de la educación superior, pero las políticas de ingresos, asociadas al sistema neo-liberal, también pueden haber contribuido a aumentar la desigualdad en el ingreso (y a restringir el acceso a la educación superior, como en Chile y Brasil, por ejemplo, y también posiblemente a las minorías en desventaja en los Estados Unidos en los 80). Estas políticas, a su vez, redujeron la utilidad de la educación primaria y secundaria, y aumentaron significativamente el costo de la educación superior, particularmente de las carreras que dan acceso a trabajos de elite.

En este sentido, los costos más altos en educación, no son la causa de la desigualdad en los ingresos, sino más bien el *producto* de grandes desigualdades. Otra forma de considerar estas posibilidades, es comparando los retornos de la educación superior, en sociedades como Corea, Singapur y Taiwán, destacadas por un gran uso de nueva tecnología, con países latinoamericanos, donde su uso es más limitado. ¿Dónde están los índices más altos de retorno de la educación superior? Lo que sí podemos decir es que los más altos beneficios, están asociados a una distribución del ingreso más desigual, cualquiera sea la causa de una distribución desigual del ingreso.

Por otra parte, a pesar de que la inversión pública y privada por alumno, en términos reales, ha

umentado, tanto en la educación primaria como en la secundaria, en Latinoamérica, desde fines de los 80', el patrón de costos por alumnos a través de los distintos niveles escolares, salvo algunas excepciones, no ha variado mucho desde que Latinoamérica emergió de su mayor recesión a comienzos de los 80'. Esto significa que en la mayoría de los países, un alumno que va a la universidad, gasta mucho más o posee un mayor subsidio estatal que los estudiantes que sólo asisten a la escuela primaria y secundaria. Se supone que un año de educación universitaria, cuesta entre 3 y 12 veces más que la educación primaria/secundaria. Esto significa que, con tres veces el costo, sin siquiera contar el mayor ingreso con que un estudiante universitario contará para asistir a la universidad, sólo la inversión directa en cuatro años de universidad, es tan elevada como la inversión en 12 años de escolaridad primaria y secundaria. Con doce veces el costo por alumno (Brasil), la inversión educacional universitaria es cuatro veces el valor de la educación primaria y secundaria.

Altos índices (y en ascenso) de retorno (tanto privado como social) en la educación superior, significan que aquellos que acceden a esa educación, se benefician relativamente más con la inversión en educación, que aquellos que alcanzan niveles más bajos de escolaridad. En la mayoría de los países, aquellos que acceden a mayores niveles de escolaridad, pertenecen a estratos sociales más altos. Por lo tanto, no sólo aquellas familias de clases sociales más altas poseen más capital para hacerlo, sino que además, bajo esas circunstancias, éstas obtienen un retorno mayor por su inversión. Ésta es una fórmula segura de la creciente desigualdad en casi todas las sociedades altamente desiguales.

Es muy posible, entonces, que incluso si la distribución de años de escolaridad de la población se equiparara, la distribución de los ingresos podría lle-

gar a ser cada vez más desigual. O, dicho de otra forma, esto nos explica por qué, aun cuando los países equiparen los años de escolaridad en su fuerza laboral, la distribución del ingreso sigue siendo desigual. *Una estructura económica y social altamente desigual, hace que sea extremadamente difícil utilizar una parte de dicha estructura –el sistema educacional– para que esa estructura sea más igualitaria.*

Tales impedimentos estructurales, no han persuadido a aquellos que dictan las políticas en Latinoamérica y en el resto del mundo de intentar igualar el acceso a la educación. Ellos prevén que un acceso más igualitario a la educación superior, probablemente traería efectos positivos en la igualdad económica y social. En esta misma línea, los reformistas se han centrado en mejorar la calidad de la educación, particularmente la calidad de la educación primaria y secundaria inicial, como un medio de aumentar la inversión en educación a niveles más bajos de escolaridad. Esto tiene mucho sentido, ya que al mejorar la calidad de la educación primaria y secundaria, se puede beneficiar a aquellos que sólo asisten a estos niveles, preparándolos mejor académicamente para una economía del conocimiento más profundo.

Así, podemos explicar detalladamente dos posiciones respecto al rol de la educación en el igualamiento de los efectos económicos y sociales:

- La única forma de reducir la desigualdad social y económica, es implementando políticas que efectivamente igualen la distribución del ingreso y del bienestar en la sociedad. En términos prácticos, esto significa implementar políticas de ingreso que desplacen los recursos hacia los ciudadanos de ingresos más bajos, donde los recursos se definen como salarios, asistencia médica, propiedad, capital (como un crédito más favorable), vivienda y, como parte de todo ello, educación.

- Mejorar la calidad de la educación y el acceso a ella, puede tener un efecto significativo en la desigualdad económica y social.

En lo que queda de mi disertación, expondré brevemente las variadas reformas educacionales que intentan mejorar la calidad de la educación, y cómo contribuyen o no a una mayor igualdad en la distribución de la educación y, por lo tanto, a una mayor igualdad económica y social.

Espero que la reseña no parezca sarcástica o pesimista. Hay puntos brillantes en el movimiento de reforma educacional y hemos aprendido mucho acerca de aquello que parece funcionar, para mejorar la educación de los niños en situación desventajosa. Sin embargo, pareciera de manera accidental, que las políticas de reforma gubernamental, evitan invertir suficientes recursos en niños de bajos ingresos, para ayudarlos a obtener el mismo tipo de asistencia médica, nutrición y oportunidades educacionales proporcionadas a los niños de más altos ingresos.

## 2. ELEVANDO LA CALIDAD EDUCACIONAL A TRAVÉS DE REFORMAS “ESTRUCTURALES”

Los principales esfuerzos por mejorar la calidad de la educación en la generación pasada, han estado orientados hacia reformas de “mercado”, específicamente hacia la descentralización y la privatización. El principal argumento que sustenta estas reformas, ha sido que al acercar la administración educacional al consumidor / inversionista, las escuelas se harán más responsables de las necesidades locales, provocarán una mayor participación de los apoderados y, por lo tanto, serán más eficientes y más equitativas. Además de estos argumentos, la condición de educación privatizada, exigirá una dirección de escuelas más eficiente, y también se introducirá la noción de com-

petencia en educación, apelando al esfuerzo, y eliminando a los administradores educacionales deficientes.

Hemos recolectado una cantidad considerable de información sobre el relativo impacto de las reformas estructurales, como la descentralización y la privatización, en el desempeño de todos los estudiantes en países, como Chile, México y Argentina. Los países latinoamericanos, también han participado en una cantidad de encuestas educacionales internacionales, como TIMSS, PISA Y OREALC (UNESCO). Al analizar las evaluaciones TIMSS, PISA Y OREALC, utilizando otros datos recolectados en encuestas a los padres de los estudiantes, y a las escuelas donde asisten los estudiantes, es posible estimar cuánto de las diferencias de resultados entre los estudiantes en los distintos países, se debe a diferencias socio-económicas y a diferencias en las condiciones escolares.

El análisis de estos datos, indican que la educación privada no lo hace mejor que la pública, en la producción de más altos desempeños estudiantiles, considerando los antecedentes socio-económicos y los efectos de los pares. (Carnoy, Marshall, y Socías, 2004; Carnoy y Marshall, 2004). Esto se confirma por otros análisis con los mismos datos (Sommers, McEwan, y Willms, 2004), y otros estudios utilizando evaluaciones nacionales en Chile y Argentina (McEwan, 2001a; McEwan 2001b; McEwan y Carnoy, 2000). A pesar de que algunos grupos de escuelas privadas (escuelas católicas en Chile, por ejemplo) obtienen mejores resultados que las públicas y las particulares subvencionadas, la diferencia en valor agregado es pequeña (McEwan y Carnoy, 2000). Así, pareciera que la baja calidad de los sistemas educacionales de los países latinoamericanos, no se resuelve mediante el subsidio a la expansión de escuelas con administración privada.

En Chile, la evidencia disponible indica que el ansiado aumento de la eficiencia al fomentar la com-

petencia entre las escuelas, y a partir de un rol más activo de las escuelas de administración privada, no se tradujo en escuelas más eficientes que las anteriores a la Reforma. (McEwan y Carnoy, 2000; Hsieh y Urquiola, 2001; Bellei, 2001). El mayor efecto que puede haber tenido la Reforma, es el haber brindado mayores recursos privados a la educación, pero ello provino principalmente al hacer pagar a las familias una alta suma (70 por ciento de los costos de enviar a sus hijos a la universidad) (González, 2001). Con la nueva legislación en 1993, se legalizó el cobro de la enseñanza en las escuelas particulares subvencionadas. Las cuotas en el sector privado por la escolaridad primaria y secundaria, subieron durante los ocho años siguientes, pero dichas cuotas son bajas comparadas con las inversiones familiares en educación superior. Debemos recordar que incluso antes de la Reforma de 1981, el 20 por ciento de los estudiantes asistía a escuelas primarias privadas, y 6 por ciento de ellos estaba en escuelas particulares pagadas, que no recibían subsidio estatal.

La privatización en los 80' puede no haber disminuido o aumentado los desempeños de todos los estudiantes, pero la evidencia indica que puede haber tenido un efecto negativo en los estudiantes de bajos ingresos. Verdaderamente, la investigación demuestra que el desempeño de los estudiantes de bajos ingresos en colegios particulares subvencionados no religiosos en Chile, los cuales abarcan el 21 por ciento de todos los estudiantes de la educación básica en el país, es significativamente inferior a las escuelas públicas municipales (McEwan y Carnoy, 2000). Por lo tanto, pareciera que las reformas estructurales han tenido un impacto relativamente pequeño en la extensión de la matrícula en la educación primaria y secundaria, aun cuando la privatización podría haber posibilitado dicha extensión hacia la universidad con un gasto público menor.

La administración descentralizada del sistema público, tampoco pareció haber tenido un efecto concreto en el desempeño de los estudiantes. La educación cubana es administrada de una manera altamente centralizada, pero también lo son sistemas donde se perciben bajos logros, como Honduras. La Educación primaria argentina, ha sido la responsable de las provincias desde fines de los 70'; la brasileña ha sido llevada por estados y municipalidades durante décadas; y la educación primaria mexicana, ha tenido la responsabilidad de los estados desde 1993. Las escuelas públicas chilenas se manejan a nivel municipal, pero casi todas las mayores decisiones educacionales (currículo, salarios de los profesores, por ejemplo), se toman a nivel central en Santiago. Entre los países desarrollados, a los estudiantes franceses y japoneses tiende a irles mejor que a los estudiantes americanos en matemática y ciencia, aun cuando los franceses y japoneses asisten a escuelas con sistemas centralizados y altamente burocráticos. Sin embargo, en la evaluación PISA, a los estudiantes de Australia y Nueva Zelanda, pertenecientes a sistemas más descentralizados, les fue relativamente bien.

Incluso, dentro del mismo país, pareciera que la administración de escuelas descentralizadas, no tiene un efecto significativo en el desempeño del alumno promedio. Argentina optó por la administración de escuelas secundarias federales en las provincias, a comienzos de los 90' y no se observó un efecto positivo en los resultados de las evaluaciones. A pesar de que no existen evaluaciones nacionales en México antes y después de la descentralización de la administración educacional en 1993, no se puede decir que la educación mexicana haya mejorado después de la reforma (Paulin, 2002). La administración educacional chilena, se descentralizó en las municipalidades y escuelas en 1981. No existen evidencias de que el desempeño estudiantil haya mejorado desde los 80',

una década donde hubo una relativamente baja reglamentación de las escuelas de parte de las autoridades gubernamentales. De manera similar, pareciera que la descentralización en Nicaragua en los niveles escolares, ha tenido escaso efecto, si lo ha tenido, en el desempeño de los estudiantes.

La experiencia indica que los gobiernos no han superado los resultados académicos relativamente bajos y otros problemas educacionales en Latinoamérica, al descentralizar y privatizar la administración educacional. Es más, dichas reformas probablemente contribuyen a ahondar aún más en las desigualdades sociales y educacionales. A pesar de que la mayoría de las burocracias centrales en Latinoamérica probablemente son ineficientes, también lo son la mayoría de las burocracias locales y la mayoría de las burocracias escolares o incluso las organizaciones escolares privadas. La descentralización normalmente “sanciona” las organizaciones locales con una menor capacidad para entregar educación, ya que se les asigna más responsabilidad en las decisiones, pero no saben cómo ejercer efectivamente dicha responsabilidad. Por lo tanto, las reformas de descentralización generalmente, tienden a aumentar las desigualdades en el desempeño estudiantil, ya que los estudiantes de menores ingresos tienden a asistir a escuelas en estados, municipalidades, donde existen escasas habilidades para sacar provecho de un mayor control de sus recursos (McEwan y Carnoy, 2000; Carnoy et al., 2001, Paulin, 2002).

### 3. INTERVENCIONES DIRECTAS EN ESCUELAS DE BAJOS INGRESOS

En contraste con las reformas estructurales, los programas destinados a reformas específicas, apuntaban a que los grupos objetivos y en situación de desventaja mejoraran el desempeño académico. Un ejemplo conocido en Latinoamérica es la Escuela

Nueva, en Colombia, que ahora existe en otros países bajo otros nombres. La Escuela Nueva se centra en los estudiantes de zonas rurales de bajos ingresos, y pareciera que ha tenido un impacto positivo en el desempeño de los estudiantes, especialmente al proveer una red de apoyo a los profesores rurales y aumentar el compromiso de enseñar en escuelas rurales aisladas (McEwan, 2000). Las intervenciones financieras desde los ministerios centrales para mejorar los efectos debido a bajos ingresos, también fueron efectivas, tanto en Argentina como en Chile. El programa P-900 comenzó en Chile en 1990 y se extendió a alrededor de 2.500 escuelas hacia fines de la década, y logró mejorar los resultados de los alumnos en forma significativa en aquellas escuelas de menores puntajes (Cox, 2001, McEwan y Carnoy, 1999). Elementos del Plan Social en Argentina, dirigido a escuelas rurales y a estudiantes de bajos ingresos que asisten a esas escuelas, también pareciera que han tenido un efecto positivo. La ayuda financiera directa a las escuelas de bajos puntajes en Uruguay (basada en una evaluación al sexto grado, en 1996), contribuyó probablemente a un aumento significativo en los puntajes de las evaluaciones entre los estudiantes de bajos ingresos (Filgueira y Martínez, 2001). Pareciera que un plan focalizado en Colombia en los años 90, tuvo efectos positivos en los logros de aquellos alumnos de bajos ingresos, alumnos que fueron enviados para asistir a escuelas secundarias privadas (religiosas) y que permanecieron en los niveles más altos (Angrist et al., 2000).

Una reforma más bien cara –*Bolsa Escola* de Brasil– destinada a estudiantes de bajos ingresos, fue diseñada para subsidiar a esas familias, recompensándolas mientras sus niños asisten a la escuela. El objetivo de esta política, es pagar a las familias en base a una mayor asistencia de sus hijos a la escuela. Existe evidencia de que el subsidio funciona para

aumentar la asistencia estudiantil (Gove, 2005). Otra investigación en Honduras y Guatemala, indican que una mayor asistencia de los alumnos, se asocia con mayores logros académicos.

Pareciera que estas reformas guiadas pro equidad, han sido más exitosas en elevar el desempeño de los estudiantes, que las reformas a todo el sistema, esencialmente porque las reformas focalizadas normalmente apuntan a grupos que reciben muy pocos recursos en calidad educacional, hasta que reciben una atención especial. Pareciera que esta atención especial rinde frutos. También pareciera ser más fácil aumentar el rendimiento de las escuelas, dándoles tecnología existente y estrategias recién utilizadas en estudiantes de mayores ingresos, que desarrollar nuevos métodos para mejorar la productividad de todo el sistema educacional. De manera similar, integrar a algunos alumnos de relativamente bajos ingresos a una de las escuelas privadas ya existentes, a través de un programa focalizado, como en Colombia, pareciera que los beneficia mucho más este “efecto par”, que el plan chileno que crea muchas nuevas escuelas privadas con fines de lucro, de dudosa calidad.

#### 4. REFORMAS QUE APUNTAN A MEJORAR LA CALIDAD DEL PROFESOR

Los analistas educacionales han enfatizado que la mejoría en la enseñanza, puede tener un impacto importante en el desempeño de los alumnos. Esto debería ser particularmente verdadero en el caso de los estudiantes de bajos ingresos, porque, como ya señalaremos, pareciera ser que ellos cuentan con los profesores de menores capacidades para transmitir un currículo potente, y también que ellos están en aquellas escuelas con los más altos niveles de ausentismo laboral y, por lo tanto, la menor cantidad de horas de escolaridad al año.

Sabemos que es posible lograr altos niveles de aprendizaje en Latinoamérica, porque un país en la región, Cuba, parece alcanzar niveles internacionales en el logro de matemática. Incluso, si los puntajes de las evaluaciones a trece países de OREALC en 1997, a los grados tercero y cuarto, exageran el nivel alcanzado por Cuba, no hay dudas de que los niños cubanos están obteniendo puntajes mucho más altos que los de otros países (LLECE, 1999; Carnoy y Marshall, 2004). Uno de los elementos del éxito en Cuba, es el promedio más alto de educación de los apoderados y el nivel más bajo de pobreza, como se reflejó en la escasa proporción de alumnos que trabajan fuera del hogar. Sin embargo, factores escolares, también juegan un rol. Uno de ellos es que las expectativas educacionales en Cuba son altas, como se vio en el currículo y los textos de estudio utilizados en matemática. En segundo lugar, y es en este punto donde deseo centrarme, a los profesores cubanos de nivel universitario, se les paga el mismo (bajo) salario que a otros profesionales, por lo tanto, el adoptar la enseñanza como profesión, implica escaso sacrificio económico. Los profesores también tienen el mismo status social que otros graduados universitarios. Por lo tanto, pareciera que las escuelas cubanas, pueden implementar currículos más exigentes, en parte, porque incluso los profesores de primaria están capacitados para enseñar dichos currículos.

Existen otros factores clave que distinguen las escuelas de Cuba de las escuelas de otros países latinoamericanos. Es probable que los profesores en Cuba se ausenten menos frecuentemente, con o sin excusa. Las escuelas primarias cubanas ofrecen más horas de escolaridad e incluso más horas de matemática por semana, que las escuelas en la mayoría de los países latinoamericanos, a pesar de que esto varía entre los países (OREALC, 2001, p. 45). Pareciera que la distribución de los buenos profesores en Cuba,

entre escuelas rurales y urbanas y entre escuelas que atienden a alumnos más o menos aventajados, es más igualitaria que en otros países de Latinoamérica. Sin embargo, no tenemos cifras sólidas sobre las ausencias y sobre la distribución de los profesores en Cuba; evidencias anecdóticas indican que dichas aseveraciones son correctas (Carnoy, 1989).

Estas diferencias, apuntan a un número de reformas que podrían servir para mejorar la calidad de la educación de los niños latinoamericanos de bajos ingresos y, en consecuencia, para mejorar la igualdad de acceso a una educación superior de calidad, posiblemente para obtener mejores niveles de logros y, posiblemente también, para obtener efectos sociales y económicos más parejos.

- El tiempo diario y anual que los profesores realmente enseñan dentro de una sala de clase, es obviamente una variable crucial cuando el número total de horas por año es bajo. En Argentina, un país altamente desarrollado en muchos aspectos, los alumnos de escuelas primarias asisten a la escuela un promedio de cuatro horas al día, o menos de 750 horas al año. Sin embargo, las ausencias de los profesores son relativamente frecuentes en muchas provincias, y muchos días al año se pierden por huelgas de profesores. En el otro extremo del espectro económico, Honduras pierde aproximadamente la mitad de su bajo número de horas oficiales en la escuela primaria al año, por ausencia de profesores, principalmente, pero no sólo en las áreas rurales (Carnoy y McEwan, 1997). Marshall estimaba que en la Guatemala rural, los profesores faltan un promedio de 30 días en un breve año de 140 días (Marshall, 2003). La ausencia de profesores es un problema grave a lo largo de Latinoamérica, e incluso raramente se discute o se enfrenta directamente. Las políticas para me-

jorar la asistencia de los profesores, son difíciles políticamente, ya que se enfrentan con sistemas corruptos de empleo de profesores (México, ver Bayardo, 1992), o con la oposición de los sindicatos de profesores o ambos. Las huelgas de profesores, lo que también influye en la pérdida de muchos días en algunos países, deben reducirse con una mejor coordinación entre las políticas de reformas educacionales y las organizaciones de profesores, pero a menudo reflejan políticas más amplias en conflicto en los países involucrados. Chile se ha dado el lujo de tener muy pocos días perdidos por huelgas en los diez últimos años, pero ello ha sido principalmente el resultado de un periodo consensual de la política chilena, luego de 17 años de gobierno militar (Cox, 2001, Núñez, 2001).

- La distribución de la calidad del profesor (medida por el nivel de educación, experiencia y puntajes en evaluaciones sobre los conocimientos en áreas temáticas), entre los colegios que atienden a los estudiantes de más bajos y más altos ingresos, pareciera ser bastante desigual, incluso en los estados desarrollados de países desarrollados, como el estado de Nueva York en los Estados Unidos (Langford, Loeb y Wekoff, 2001). Esto es lógico por dos razones: es probable que los profesores mejor formados y de clase social más alta, vivan en vecindarios y regiones de ingresos más altos, y trabajen en escuelas con estudiantes de ingresos más altos; y los profesores más capaces tienen mayor demanda, por lo tanto tienen más opciones donde ellos trabajan y, en consecuencia, tenderán a trasladarse a escuelas con mejores condiciones y con estudiantes “más fáciles”.

Debido a que los salarios generalmente son establecidos por los programas salariales a nivel



nacional o regional, los profesores obtienen esencialmente el mismo salario, sin importar donde trabajan. Los profesores rurales o los que trabajan en áreas “difíciles” (Tierra del Fuego, por ejemplo), obtienen mejores salarios, pero éstos normalmente no son tan altos como para compensar a aquellas personas que tienen sus preferencias normales de estilo de vida. Ha sido políticamente muy difícil en casi todo el mundo, pagar sistemática y significativamente más a los profesores que enseñan en escuelas de bajos ingresos, ya que esto significa un traspaso transparente de recursos públicos a los pobres, un movimiento muy resistido por la clase media en todas partes<sup>2</sup>. Por ejemplo, el plan de bonos en Chile fue diseñado para pagar el mismo monto por niño, independientemente de la clase social. El efecto de estos regímenes de pagos iguales, es que los niños de mayores ingresos no sólo se benefician de su propio capital cultural más alto, sino del sustantivo “efecto par” al asistir a escuelas donde los otros estudiantes también provienen de familias acomodadas y de tener profesores más capaces, y con más experiencias.

Si creemos que la distribución de los recursos es eficiente, entonces una distribución menos pareja de recursos escolares, debería producir mejores resultados promedios que una distribución más pareja. La experiencia chilena indica que las mayores desigualdades en la distribución de los estudiantes, no produce desempeños con mejores promedios (Carnoy, 1998; OECD, 2003). El equiparar los recursos entre escuelas con estudiantes de más bajos o más altos ingresos, ¿aumenta o disminuye los resultados promedio? Ésta es una pregunta difícil de contestar. Los alumnos de mayores ingresos, probablemente lo harían mucho mejor, pero los estudiantes de menores ingresos, ¿lo harían significativamente peor? Un argumento consiste en que los padres con mayores ingresos, pueden compensar la mayoría de los efectos negativos de un

profesor deficiente, pero los de bajos ingresos, no. Sin embargo, no tenemos evidencias que apoyen esta idea. Otro argumento consiste en que sólo se requiere un pequeño incremento en los recursos calificados, para producir efectos positivos en el desempeño del estudiante que se sitúa en el extremo del espectro, y un alto incremento en recursos para producir efectos en el desempeño entre los alumnos de altos ingresos. Las estimaciones chilenas sobre costo-efectividad al comparar las escuelas públicas, las escuelas particulares subvencionadas y las particulares pagadas (alto costo), indican que los estudiantes de escuelas particulares pagadas, logran los más altos puntajes, pero que las escuelas son lejos menos costo-efectivas que las escuelas que atienden a los de menores ingresos, a los niños con menores logros.

Sin embargo, desde el punto de vista de la equidad, pareciera que el traspaso de los mejores profesores a las escuelas de más bajos ingresos funcionaría para igualar resultados. La pregunta es: ¿cómo llevar a cabo tal traspaso? Planes de incentivo en los pagos, como el SNED en Chile, que recompensa a aquellos profesores que logran buenos puntajes en las pruebas, no han sido evaluados en su efectividad en cuanto a la mejoría de la enseñanza, o el traspaso de buenos profesores hacia escuelas de menores resultados. Un estudio reciente del Plan SNED en Chile, indica que las escuelas con mayores incentivos SNED, realmente tienen un valor agregado menor entre 4° y 8° año básico, que las escuelas con menores incentivos SNED. Esto indica que el camino cómo SNED plantea los reconocimientos, tiene poco que ver con las mejorías en los aprendizajes a través de los niveles. Los resultados son incluso peores, en

<sup>2</sup> *Holanda es una excepción a la regla. El plan holandés de bono subsidia a los niños de bajos ingresos con un bono de un 25% más que el normal.*

el sentido de que esta negativa relación entre los incentivos SNED y el valor agregado, es menor en las escuelas de clases socio-económicas más altas (Carnoy, Brodziak, Molina, Socías, 2004).

- Un problema aun más profundo para gran parte de Latinoamérica, es el *nivel* promedio de capacidad de su fuerza de enseñanza. Esto no es sólo el resultado de la calidad de la educación de los profesores antes de emplearse, la cual es notoriamente pobre (Lockheed y Verspoor, 1988). Tampoco es una consecuencia del nivel actual de salario de los profesores, el cual es bajo en relación con el ingreso de otras profesiones en algunos países, pero relativamente alto para las mujeres profesoras en muchos países, comparado con las trabajadoras mujeres con similares niveles de educación (Vega, Experton y Pritchard, 1999; Carnoy y McEwan, 1997; Santibáñez, 2001).

Los salarios comparativamente más bajos de los profesores con estudios post-secundarios, pueden llegar a ser un dilema para las estrategias de reformas educacionales. Casi todos los países latinoamericanos, han poco a poco incrementado los requerimientos educacionales para los profesores, a lo largo de los últimos veinte años. En períodos de recesión, como en los 80', los salarios de los profesores por lo general cayeron en términos reales. Incluso, los salarios relativos de los profesores, comparados con trabajadores con similares niveles de educación, probablemente subieron (porque los salarios del sector público están pegados abajo, comparados con los salarios del sector privado). En períodos de crisis económica, es más fácil atraer a las personas hacia la enseñanza, incluso a personas con más educación que la requerida. Esto sucedió en México en los 80', cuando muchos graduados de la universidad, entrenados para otras profesiones,

optaron por la enseñanza por la crisis del sector privado. Sin embargo, en períodos de crecimiento económico y de rápida expansión de la educación secundaria, característica de los 90 a lo largo de Latinoamérica, reclutar profesores con grados post secundarios es más difícil, e incluso llegar a la enseñanza, puede interpretarse como un descenso en la calidad profesional de las personas.

Esto podría mitigarse mediante un aumento en la oferta de mujeres mejor preparadas, que ingresan al mercado laboral, debido a los cambios en los valores respecto al trabajo de las mujeres, por ejemplo. También podría mitigarse mediante el menor costo de obtener un grado de profesor, comparado con otros grados universitarios. Sin embargo, a menos que el trabajo del profesor sea altamente valorado en otras áreas, los países en los cuales los salarios de los profesores con educación post-secundaria, son relativamente bajos, comparados con aquellos con grados de educación más altos en otras profesiones, podrían enfrentar un déficit de profesores bien preparados, particularmente en educación secundaria.

Chile subió los salarios de los profesores más que en ningún otro país de Latinoamérica en la década pasada, y esto ha tenido un efecto positivo en la calidad de los estudiantes que entran a la facultades de educación en las universidades chilenas (OECD, 2003). Sin embargo, la calidad de la educación de los profesores en términos de lo que los profesores necesitan saber para entregar un currículo exigente, es bajo y controlado más bien por universidades autónomas que por reformas curriculares. A diferencia de Cuba, donde el gobierno central coordina la formación de los profesores, el currículo y el

paso de los profesores-estudiantes hacia la sala de clases, y la supervisión de los profesores en las escuelas, en Chile y en otros países latinoamericanos, todas estas actividades son de responsabilidad de diferentes agentes. Subsecuentemente, los estudiantes en una sala de clases, pueden tener una enseñanza excelente y altas expectativas, mientras que estudiantes en otra sala de clases, pueden estar siendo drásticamente estafados.

## 5. CONCLUSIONES

Comenzamos esta disertación señalando que la sola expansión educacional, no ha producido grandes igualdades en el plano educacional, económico o social, porque el valor de los niveles inferiores de educación ha caído, y el valor de la educación superior ha aumentado en la mayoría de los países donde se expandió el sistema educacional. Debido a que los niños de menores ingresos, en promedio, tienen menor educación que los niños de ingresos más altos, siempre ellos están invirtiendo en los niveles de educación que valen menos, mientras que los niños de ingresos más altos, están permanentemente invirtiendo en niveles de educación que están aumentando su valor.

Existen muchas políticas de gobierno que podrían tomar esta realidad y modificarla para producir una mayor igualdad educacional económica/ social, o en el peor de los casos, reducir el movimiento hacia una gran desigualdad. Por ejemplo, si los gobiernos latinoamericanos quisieran recaudar impuestos progresivos de aquellos que tienen más altos niveles de educación, y utilizar esos recursos por esos impuestos para mejorar las vidas de los niños de menores ingresos, se produciría una mayor igualdad económica. Si el estado gastara más en educación y centrara su gasto en mejorar la calidad de las escuelas de sectores de bajos ingresos (Escuela Nueva es un buen

ejemplo), se produciría mayor igualdad educacional, a pesar de que no necesariamente una mayor igualdad económica. Si el estado subsidiara fuertemente a los estudiantes de bajos ingresos, para que asistieran a la universidad, y los estudiantes de mayores ingresos pagaran por la enseñanza, eso también aumentaría la igualdad educacional, y probablemente produciría una mayor igualdad económica.

Éstas son reformas muy difíciles de llevar a cabo en los países latinoamericanos y, verdaderamente, en la mayoría de los países desarrollados, ya que explícitamente favorece a los grupos de menores ingresos a expensas de los de mayores ingresos. Otras reformas, como las que apuntan a asegurar la asistencia de los profesores a las escuelas, aquellas que apuntan a regular estrechamente la formación de los profesores en las universidades, y aquellas que supervisan a los profesores en sus salas de clase, entran en conflicto con la “autonomía” de los profesores y con las organizaciones de profesores, a menudo dedicadas a proteger los derechos de sus miembros, pero también no deseosos de admitir que el nivel de aprendizaje, incluso en las mejores salas de clases latinoamericanas, están muy por debajo de los estándares de los países desarrollados.

El otro hecho problemático respecto del rol de la educación en igualar oportunidades, y que puede ser caro lograr esa meta, particularmente por medio del mejoramiento de la calidad relativa de la educación de los niños de menores ingresos, es que ellos pueden comenzar a competir con los niños de mayores ingresos por los puestos en las universidades y escuelas de graduados. Imaginen cuánto costaría mejorar la nutrición y asistencia médica de los niños de bajos ingresos hasta los niveles anteriores, por lo tanto entregar una educación temprana en la infancia de calidad similar a aquella recibida por niños de mayores ingresos; luego entregar, digamos, la calidad

de la enseñanza de las clases medio-altas a las escuelas elementales y secundarias, y durante el verano y después de la escuela disfrutar de las experiencias enriquecedoras de los niños de clases sociales más altas. ¿Están dispuestas las sociedades latinoamericanas a llevar a cabo un proyecto tan radical, para un tercio de la clase trabajadora y niños del sector rural?

No es accidental que las reformas educacionales en los últimos veinte años se hayan centrado en la descentralización, privatización, reforma curricular, nuevas pedagogías y participación de los apoderados. Ésas son reformas relativamente no caras, que generan una gran cantidad de energía, y satisfacen demandas políticas en el sentido de que algo debe ser hecho para mejorar la educación. Evidentemente, lo único que ellos no hacen es mejorar el bienestar de los niños que más necesitan ayuda. No quiero decir que estas reformas formen parte de una conspiración para evitar un cambio real, pero, sólo si existe una gran presión política sobre el estado para realizar grandes cambios, la igualdad educacional es posible, pero ello no da por resultado una mayor igualdad económica y social.

## REFERENCIAS

- Angrist, Joshua D., Eric Bettinger, Erik Bloom, Elizabeth King, y Michael Kremer. (2000). “*Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment.*” Washington, D.C.: World Bank (mimeo).
- Bayardo, Bárbara (1992). “*Contradictions in the pursuit of professionalism and unionism: A study of public school teachers in Mexico.*” Unpublished Ph.D. dissertation, Stanford University School of Education.
- Bedi, A.S. y J.H. Marshall (1999). “*School Attendance and Student Achievement: Evidence from Rural Honduras.*” *Economic Development and Cultural Change* 47:657-682.
- Bellei, Cristián (2001). “¿Ha tenido impacto la Reforma Educacional Chilena?” Santiago: Ministerio de Educación. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay.
- Carnoy, Martin (1989). “*Educational Reform and Social Transformation in Cuba, 1959-1989*”, in Carnoy, Martin and Joel Samoff, “*Education and Social Transition in the Third World*”. Princeton: Princeton University Press.
- Carnoy, Martin (1995). “*Rates of Return to Education.*” In Martin Carnoy (ed.). *International Encyclopedia of the Economics of Education*, Second Edition. Oxford, England: Pergamon.
- Carnoy, Martin (1998). “*National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Make for Better Education?*” *Comparative Education Review*. 42, 3 (August): 309-337.
- Carnoy, Martin. 2000. “*Sustaining Flexibility: Work, Family, and Community in the Information Age*”. Cambridge, MA: Harvard University Press and Russell Sage.
- Carnoy, Martin y Patrick McEwan (1997). “La educación y el mercado laboral en Honduras”. Tegucigalpa: Secretaría de Educación, Proyecto ASED.
- Carnoy, Martin, Gustavo Cosse, Cristián Cox y Enrique Martínez (2001). “Reformas educativas y financiamiento educativo en el Cono Sur, 1980-2001”. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Cultura, Unidad de Investigaciones Educativas (mimeo).
- Carnoy, Martin, Susanna Loeb y Tiffany Smith (2003). “*The Impact of Accountability in Texas High Schools*”, in Carnoy et al, (eds.). *The New Accountability: High Schools and High Stakes Tests*. New York: Routledge.

- Carnoy, Martin y Susanna Loeb (2003). *“Does External Accountability Affect Student Outcomes?”* A Cross-State Analysis. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 24, no. 4 (Winter).
- Carnoy, Martin y Jeffery Marshall (2004). *“Comparing Cuba Students’ Academic Performance with the Rest of Latin America”*. *Comparative Education Review*. Forthcoming.
- Carnoy, Martin, Jeffery Marshall y Miguel Socías. 2004. *“How Do School Inputs Influence Math Scores: A Comparative Approach”*. Stanford University School of Education.
- Carnoy, Martin, Iliana Brodziak, Andrés Molina y Miguel Socías. 2004. *“Do Teacher Pay Incentive Programs Improve Achievement Gains? The Case of Chile’s SNED”*. Stanford University School of Education.
- Castro, Claudio de Moura and Martin Carnoy (1998). *“La reforma educativa en América Latina”*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Cosse, Gustavo (2001). *“Gasto Educativo, Eficiencia, y Equidad en Argentina, 1990-1999”*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Cultura, Unidad de Investigaciones Educativas (mimeo).
- Cox, Cristián. (1997). *“La reforma de la educación chilena: Contexto, contenidos, implementación”*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL).
- Cox, Cristián (2001). *“Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del Siglo XX: Compromiso público e instrumentos de estado y mercado”*. Santiago: Ministerio de Educación. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay.
- Filgueira, Carlos y Enrique Martínez Larrechea (2001). *“La Reforma Educativa en Uruguay: Desafíos y tendencias”*. Capítulo de síntesis: Uruguay. Montevideo: Ministerio de Educación. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay.
- Gershberg, Alec. 1999. *“Decentralization, Citizen Participation, and the Role of the State: The Autonomous Schools Program in Nicaragua,”* *Latin American Perspectives*, Vol. 26, No. 4, July 1999: 8-38.
- González, Pablo (2001). *“Estructura Institucional, Recursos, y Gestión en el Sistema Escolar Chileno”*. Santiago: Ministerio de Educación. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay.
- Gove, Amber Kaye (2005). Hsieh, Chang-Tai y Miguel Urquiola (2001). *“When schools compete, how do they compete?”* An assessment of Chile’s nationwide school voucher program.
- Kuznets, Simon (1979). *“Growth, Population, and Income Distribution”*. New York: Norton.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). 1998. *“Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado”*. Santiago: UNESCO.
- Lankford, Hamilton, Susanna Loeb, y James Wyckoff (2001). *“Teacher Sorting and the Plight of Urban Schools: A Descriptive Analysis”*. Stanford University School of Education (mimeo).
- Lockheed, Marlaine y Adrian Verspoor (1989). *“Improving Primary Education in Developing Countries: A Review of Policy Options”*. Washington, DC: World Bank.
- McEwan, Patrick (2000). *“Escuela Nueva”*. *Journal of Education and Development*.
- McEwan, P. J. (2001a). *“The effectiveness of public, Catholic, and non-religious private schooling in Chile’s voucher system.”* *Education Economics*, 9(2).

- McEwan, P. J. (2001b). "Educación Pública y Privada en el Cono Sur: Un análisis comparativo entre Argentina y Chile." Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile, y Uruguay, Ministerio de Educación de Argentina (mimeo).
- McEwan, P. J., & Carnoy, M. (1998). "*Choice between private and public schools in a voucher system: Evidence from Chile*", unpublished manuscript, Stanford University.
- McEwan, P. J., & Carnoy, M. (1999). "*The impact of competition on public school quality: Longitudinal evidence from Chile's voucher system*", unpublished manuscript, Stanford University.
- McEwan, P. J., & Carnoy, M. (2000). "*The effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system*". Educational Evaluation and Policy Analysis, 22(3), 213-239.
- Marshall, Jeffery. 2003. "*Build It and They Will Come*". Unpublished Ph.D. dissertation, Stanford University School of Education.
- Marshall, J.H., and White, K.A., 2001. "*Academic achievement, school attendance and teacher quality in Honduras: An empirical analysis*." Unpublished manuscript.
- Núñez Prieto, Iván (2001). "La condición docente en Argentina, Chile, y Uruguay en los '90". Santiago: Ministerio de Educación. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay.
- OREALC, (2001). "*Regional Report*", Santiago, Chile.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2003). *Chile. "Report on the Educational System"*. París: OECD.
- Paulin, Augustin (2001). "*The Effects of Educational Decentralization in Mexico*". School of Education, Stanford University (mimeo).
- Psacharopoulos, G. (1989). "*Time Trends of the Returns to Education: Cross National Evidence*." Economics of Education Review, 8 (3):225-39.
- Rothstein, Richard, Martin Carnoy, y Luis Benveniste (2000). "*What Can Public Schools Learn from Private?*" Washington, DC: Economic Policy Institute.
- Santibáñez, Lucrecia (2001). "*Teacher Competence, Sorting and Student Performance in Mexico*". School of Education, Stanford University (mimeo).
- Somers, Marie Andree, Patrick McEwan y J. Douglas Willms (2004). "*How Effective are Private Schools in Latin America?*" Comparative Education Review. 48, 1 (February): 48-69.
- Vega, Emiliana, William Experton y Lance Pritchett. (1998). "*Teachers in Argentina: Under-(Over-) Worked? Under-(Over-)Paid?*" Harvard University and the World Bank.
- Welch, Finis (ed.) (2004). "*The Causes and Consequences of Increasing Inequality*". Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Willms, Douglas and Marie-Andree Somers. (1999). "*School Outcomes in Latin America*". Santiago: OREALC.

# América Latina: políticas educativas de acción afirmativa. Situación, tendencias, perspectivas

Marcela Gajardo<sup>1</sup>

## 1. ANTECEDENTES GENERALES

Este trabajo se propone revisar algunas de las políticas de acción afirmativa realizadas en el marco de las reformas educacionales, iniciadas a comienzos de los años 90 en América Latina. En primer lugar, se revisarán algunas de las razones que justifican políticas de esta naturaleza. En segundo, se describirán las principales características de este tipo de acciones para, por último, examinar algunos de los logros y limitaciones de este tipo de programas, y formular recomendaciones que permitan aprovechar de buena manera las lecciones aprendidas tras más de una década de esfuerzos realizados en este campo.

Dos constataciones sustentan este análisis:

La primera, la importante cantidad de tiempo, talento y recursos dedicados a la tarea de mejorar los sistemas de educación pública que se han movilizado desde los 90 en adelante, tanto para disminuir las brechas de equidad y ofrecer iguales oportunidades de acceso a una educación de calidad a todos los niños y niñas en edad escolar, como para atender de manera prioritaria, y con programas focalizados, a los niños de las familias más pobres y vulnerables.

La segunda, lo difícil que resulta lograr tal objetivo a pesar de los esfuerzos que se realizan para ello. De hecho, ningún sistema está respondiendo cabalmente a estos propósitos, aún cuando en todos los países se da como un hecho que la renovación educativa juega un rol estratégico en la superación de la pobreza, y que los esfuerzos nacionales por

mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los pobres también se centran en las escuelas.

Los diagnósticos sobre la situación educativa latinoamericana dejan en evidencia lo anterior. Hay coincidencia en señalar que, en materia de calidad, equidad y eficiencia educativa, la realidad de la educación desmiente sus promesas y persisten problemas que exigen solución. Entre ellos destacan:

- la falta de equidad, expresada en la distancia que separa a las escuelas públicas de las privadas y en la desigual distribución de las oportunidades educativas entre grupos con distinto capital social;
- la mala calidad observada en las tasas de repitencia, deserción temprana, y en los puntajes que obtienen los grupos más pobres en las pruebas de evaluación de los aprendizajes;
- el excesivo centralismo y escasa autonomía a nivel de las escuelas, lo que incide en un bajo rendimiento interno, desmotivación de los maestros y mínima participación de comunidades y familias en el desarrollo del proceso educativo;
- las malas condiciones de trabajo docente y desprestigio de la profesión, lo que acaba incidiendo en la calidad de la enseñanza y en la posibilidad de atraer hacia las aulas a jóvenes motivados y talentosos;
- la frecuente desvinculación entre lo que se enseña en las escuelas con las exigencias de las ocupaciones y los requerimientos de la sociedad;

---

<sup>1</sup> Educadora. Directora de PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe).



- el financiamiento insuficiente, en términos de la inversión por alumno y la proporción del gasto que se destina a educación (CEPAL / UNESCO:1992; Puryear, J., Brunner, J.J.:1995).

## 2. RAZONES QUE JUSTIFICAN LAS POLÍTICAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA

### 2.1. Persistentes deudas de equidad y calidad

Aún cuando en la última década ha mejorado el acceso a la educación y los niveles educativos de la población, el progreso de la región ha sido lento. Según estudios recientes, si bien la cobertura es casi universal en los grados inferiores, disminuye rápidamente a medida que se acerca al nivel secundario. La desproporción entre los grupos de educación primaria y secundaria es un rasgo que distingue a América Latina de cualquier otra región del mundo. Ésta es la región donde la proporción de trabajadores con educación primaria es la más elevada, y a nivel de estudios secundarios, es la más reducida. Dentro de este patrón regional, existen grandes diferencias entre países. En un extremo se encuentran países como Guatemala o Haití, donde la mitad de la población no tiene ninguna educación, y el promedio de años de escolaridad de los adultos es de menos de tres años. En el otro extremo, se encuentran países de mayor desarrollo relativo, como Argentina, Chile y Uruguay, donde el promedio de escolaridad supera los ocho años. La elevada importancia relativa del grupo con alguna educación primaria, se aprecia en forma marcada en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Paraguay, donde más de la mitad de la población mayor de 25 años sólo tiene alguna educación primaria. La reducida importancia del grupo con alguna educación secundaria es manifiesta, especialmente en El Salvador y Honduras, con menos de 10% de la

población en este grupo (Banco Interamericano de Desarrollo: 1998).

Respecto de la distribución de las oportunidades educativas, en la mayoría de los países la educación sigue estando peor distribuida de lo que se podría esperar, a excepción de Guyana y varios países del Caribe de habla inglesa. En éstos, tan sólo el 5.4% de la población adulta carece totalmente de escolaridad, muy por debajo del 33% que presentan los países hispanos de la región. Datos recientes permiten afirmar que en los países latinoamericanos las diferencias en los logros educacionales de los distintos estratos socio-económicos, son poco apreciables en los primeros años de escolaridad, pero que luego aumentan notoriamente. En promedio, el 94% de los niños de estratos pobres de Bolivia, Brasil, Colombia y Perú, y el 76% de los niños pobres de Guatemala, Haití y República Dominicana, se matriculan y terminan el primer año de primaria. Esos porcentajes son inferiores, pero no muy diferentes a los de los estratos medios (99% y 92%, respectivamente) e incluso a los de estratos altos (99% y 96%, respectivamente). Sin embargo, ya en el quinto año de escolaridad, solamente permanecen en el sistema un 63% de los niños del estrato pobre en los países de América del Sur, y un 32% en los de América Central y del Caribe. En el noveno año, los porcentajes se reducen a 15% y 6%, respectivamente. En contraste, en el estrato alto terminan el quinto año el 93% y 83% de los niños de los dos grupos de países, y el 58% y el 49% llegan a completar el noveno año (Banco Interamericano de Desarrollo: 1998).

### 2.2. Un sistema poco eficiente, desigual y segmentado

Esta mala distribución de la educación en América Latina, en general, no se atribuye a problemas de acceso de los pobres al sistema escolar, sino a las elevadas tasas de repitencia y deserción entre los pobres. Los



sistemas escolares se transforman así en lugares altamente segmentados, que no contribuyen a la movilidad social, ni a la reducción de las diferencias de ingresos.

En cuanto a la igualdad en los resultados de los aprendizajes, las mediciones nacionales y comparaciones internacionales dejan en evidencia que la mejoría de los rendimientos es lenta, sobre todo para los pobres. En las pruebas internacionales de medición de aptitudes matemáticas y científicas a nivel de cuarto grado (TIMSS: 1996 y 1998) los países latinoamericanos participantes ocuparon los últimos lugares entre los países examinados, muy por debajo de los países de Asia, Europa Oriental y Oriente Medio que participaron en el estudio. Los resultados de una prueba anterior para medir la aptitud de lectura de niños de nueve años, también son preocupantes. Venezuela fue el único país de América Latina que estuvo presente en el estudio y obtuvo el puntaje más bajo entre los veintisiete países que participaron. Y, en un estudio sobre las aptitudes matemáticas y científicas realizado en 1992, niños brasileños de Sao Paulo y Fortaleza obtuvieron puntajes que los colocaron en el penúltimo lugar entre los 19 países participantes (PREAL:2001).

A nivel nacional, la evidencia que aportan las pruebas en materia de logros de aprendizaje en lectura, escritura y cálculo, dejan en evidencia que persisten las brechas entre los niveles de conocimiento que adquieren los hijos de familias pobres, en comparación con los de las familias acomodadas, y que son pocos los que, proviniendo de familias de sectores pobres, logran adquirir la base de competencias, destrezas y cualidades que exigen las sociedades modernas (SIMCE en Chile, SAEB en Brasil y sistemas nacionales en otros países latinoamericanos). De hecho, a través de estos resultados puede observarse que una proporción importante de los niños que asisten a establecimientos públicos, rinden poco o abandonan los estudios sin un

cabal dominio de la lectura, escritura y el cálculo o de la preparación que necesitan para obtener y conservar un buen empleo.

Con respecto a los maestros, su formación es deficiente y no se los capacita para trabajar en contextos difíciles, como escuelas rurales y las urbanas, localizadas en zonas de pobreza crítica, lo que dificulta la implementación de políticas de acción afirmativa y el desarrollo de programas de mejoramiento educativo. Pocas veces se ofrecen condiciones de trabajo dignas para poder reclamar, a cambio, eficiencia en la operación del sistema y excelencia en los resultados del aprendizaje. Entre las políticas recientes que vinculan esta problemática a las políticas de acción afirmativa, existen algunas que vinculan remuneraciones y beneficios a indicadores de logro educacional. Se han establecido incentivos monetarios y no monetarios como intercambios y premios a la excelencia para estimular el buen desempeño magisterial. Hoy se aceptan mejor las evaluaciones de desempeño, y hay buenos indicios respecto de las políticas de selección y contratación de docentes, particularmente de aquellos que se desempeñarán en contextos difíciles.

### **2.3. Formas de enfocar las políticas de acción afirmativa**

Son precisamente las deudas de calidad y equidad, el mal funcionamiento del sistema educativo y, sobre todo, su carácter marcadamente segmentado y desigual, las razones que explican más fuertemente los esfuerzos realizados y enfoques adoptados en los países latinoamericanos por formular políticas proequidad y calidad.

En cuanto a las brechas en equidad y calidad la evidencia disponible muestra que tanto el acceso a una educación de calidad, como el rendimiento de los niños, se asocia fuertemente al origen social de

las familias y a sus oportunidades de escolarización, y el desempeño de los niños varía según su lugar de residencia (urbano /rural), el tipo de establecimiento al que se asiste (público /privado ), el nivel de escolaridad de los padres, diferenciales de ingreso según niveles educativos alcanzados y participación laboral, entre otros. Gran parte de los problemas de bajo rendimiento, atraso y deserción temprana, como el de la segmentación del sistema educativo son, también, un reflejo de lo anterior.

Las políticas de acción afirmativa se ubican, por una parte, en la perspectiva de contrarrestar el efecto de las condiciones preexistentes en el aprendizaje de los alumnos; Por otra, en intentar fórmulas y diseñar programas que permitan igualar las oportunidades de aprendizaje de los niños, ofreciendo más y mejores condiciones de estudio a los que tienen menos ventajas sociales, económicas y culturales.

De hecho, la mayoría de los programas y políticas de este tipo se han construido sobre prioridades y estrategias que incluyen los conceptos de *equidad* (participación y atención prioritaria a los grupos excluidos), *calidad* (mejores resultados en términos de lograr igualdad en los resultados del aprendizaje escolar y actitudes sociales), y *eficiencia* (mejor uso de los recursos y búsqueda de nuevas opciones financieras). En este marco general, y en gran medida atendiendo a consensos nacionales y recomendaciones internacionales alcanzados durante los años noventa (Gajardo, M: 1999), son varios los países que han formulado políticas y han desarrollado programas en esta dirección, y existe un relativo consenso con respecto a opciones de políticas que han probado ser válidas para mejorar la efectividad de las escuelas.

Si se consideran las formas de pensar el desarrollo de políticas, pueden distinguirse tres grandes enfoques que dependen fuertemente, tanto de los contextos sociales y políticos en que éstas se ejecutan,

como del nivel de desarrollo relativo –en términos económicos y educativos– del país donde se las implementa. Así, pueden encontrarse políticas y programas que han definido:

- la igualdad de oportunidades como ampliación de cobertura y expansión en el acceso;
- la igualdad de oportunidades como la apertura a condiciones que ofrezcan similares condiciones de logro en los resultados y calidad de los aprendizajes; e
- igualdad de oportunidades como medidas que resultan de mejorías de la calidad y eficiencia en la gestión.

Dentro del primer grupo, pueden ubicarse las políticas y programas que debieron priorizar la ampliación de la matrícula escolar mediante la construcción de escuelas, dotación de profesores y provisión de un servicio educativo acorde a las necesidades más inmediatas de las comunidades / familias a que se los destinaba. El esfuerzo, para lograr sus propósitos, incluyó medidas para transferir responsabilidades administrativas, y a veces pedagógicas, a la comunidad local y a los padres de familia e incorporarlos a la tarea de restituir el flujo escolar en sus respectivas localidades. Implementadas mayoritariamente en países que lograron acuerdos de paz después de conflictos o guerras prolongadas, los programas requirieron de la movilización de toda la creatividad local y capacidades nacionales para llegar con una mínima oferta educativa hacia poblaciones que habían permanecido al margen de todo beneficio educativo y cultural.

En el segundo grupo se encuentran las políticas y programas diseñados con el propósito de lograr una distribución más equitativa de las oportunidades de acceso a una educación de calidad, y una provisión educativa que discrimine a favor de los más pobres y

vulnerables. Al menos tres tipos de políticas o programas caen dentro de esta categoría:

- políticas y programas de discriminación positiva,
- políticas y programas de educación compensatoria y
- políticas y programas de transferencia condicionada de recursos.

Por último, en un tercer grupo, pueden ubicarse los programas que sitúan la igualdad de oportunidades como una variable que depende de la calidad y eficiencia en la gestión de las escuelas y los aprendizajes. Se trata de estrategias que combinan acciones para una gestión institucional responsable, mediante la apertura de espacios de mayor autonomía para posibilitar la introducción de innovaciones o transformaciones pedagógicas, que contribuyan al enriquecimiento del proceso educativo, a la renovación de los métodos y técnicas de enseñanza o la focalización del trabajo docente en los niños de bajo rendimiento para mejorar sus logros académicos. Dentro de este último grupo, pueden incluirse también reformas como las extensiones de jornada para escuelas rurales y escuelas urbanas de sectores pobres, y algunas políticas y programas de formación y desempeño docente, como las destinadas a formar o compensar a los maestros que trabajan en zonas de pobreza crítica o en condiciones difíciles (OCDE:2004).

### **3. POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA: ACIERTOS NACIONALES**

#### **3.1. Programas de cobertura y acceso por razones de equidad**

Las políticas y programas más representativos de este enfoque son los que se pusieron en marcha en

países como El Salvador y Guatemala después de alcanzados los Acuerdos de Paz. EDUCO, en el primero, y PRONADE, en el segundo fueron los primeros en implementar acciones con el fin de hacer llegar la educación escolar a las zonas rurales más pobres y apartadas del país.

El modelo, en ambos casos, consiste en una transferencia de responsabilidades administrativas y financieras a la comunidad, quien se organiza en comités de asociaciones educativas de autogestión, los que administran el proceso educativo (contratan profesores, pagan su salario, compran materiales, etc.), supervisan la asistencia de maestros y niños y determinan el calendario y el horario escolar. También promueven la participación de los padres en la administración de los servicios educativos, y la movilización de la comunidad para que aporte servicios voluntarios a la escuela y realice campañas para recolección de fondos complementarios a los que otorga el ministerio.

#### **3.2. Calidad y equidad como igualdad en el logro de aprendizajes**

Los programas y estrategias de mayor impacto en este campo, son los que han combinado la política de invertir en el efecto del desigual capital social sobre los aprendizajes, con nuevas estrategias de enseñanza-aprendizaje y participación social.

El principio orientador ha sido el de elevar en forma sustancial el piso de condiciones en que trabajan profesores y alumnos, desde los espacios escolares hasta la disponibilidad y calidad de libros y materiales didácticos, pasando por la salud y alimentación de los niños y el apoyo técnico-profesional y actualización de los profesores. Para estos últimos, incorporan elementos como la renovación de los métodos pedagógicos y la participación de actores locales en el diseño o ejecución de los programas.

### 3.3. Programas de Discriminación Positiva

Famosos son algunos programas de este tipo como la Escuela Nueva de Colombia en décadas pasadas, y el Programa de las 900 Escuelas en Chile en años más recientes (Gajardo, M: 1995; García - Huidobro, J.E.: 1999). La primera, se propuso ofrecer una educación de calidad a los niños de las zonas rurales más pobres de Colombia y, la segunda, discriminar positivamente hacia las escuelas más pobres y de peor rendimiento las que, si bien inicialmente sumaron un total de 900, llegaron a sumar más de 1.500 y, más tarde, convergieron con los programas de mejoría de calidad y equidad de la educación básica para el conjunto de las escuelas públicas del país.

En ambos programas, se privilegiaron estrategias basadas en el manejo de elementos que han demostrado ser fundamentales para producir logros de aprendizaje y mejorar el desempeño de los maestros en la sala de aula. Entre éstas, se encuentran la provisión de textos, bibliotecas y material didáctico a las escuelas, el mejoramiento de la infraestructura, el perfeccionamiento docente y la provisión de materiales de apoyo, la inclusión de monitores comunitarios para recuperar a niños con atraso escolar y bajo rendimiento, los proyectos de mejoramiento educativo y la ampliación de la jornada escolar, todas ellas estrategias utilizadas para mejorar la calidad de la educación e igualar los resultados del aprendizaje. A veces financiados con recursos del presupuesto público, a veces por fuentes externas (generalmente créditos del Banco Mundial, el BID o agencias bilaterales de cooperación), estos programas han servido como modelo para otros países y son muchos los casos en que se los ha replicado con éxito. Tal es el caso de Escuela Nueva que, con más de veinte años de existencia, ha influido en el diseño de programas similares en toda la región y encabeza el *ranking* de

las innovaciones probadas y exitosas que se exhiben en los foros internacionales (Wolff, L., Schiefelbein, E.:1995; OEA:1997).

El P-900, aunque más joven, también sirvió como modelo para las emergentes reformas de Bolivia y Paraguay en los noventa. Su mayor importancia, sin embargo, fue el haber antecedido el diseño y la puesta en marcha, en 1992, del Programa de Mejoría de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) en sus vertientes MECE-Rural y MECE-Básica. El MECE Básica, en tanto política pública, se propuso mejorar en forma sustantiva la calidad de los aprendizajes y la equidad de su distribución en este nivel. Adicionalmente, incluyó como objetivos: i) ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación preescolar, ii) mejorar la capacidad de gestión del ministerio, y iii) evaluar alternativas de reformas institucionales y curriculares para la educación media (Cox, C., 1997). En su implementación destacan componentes comunes a la mayoría de programas de acción afirmativa en la región según se lo ilustra en el cuadro siguiente:

### Componentes de los Programas de Mejoría de la Calidad y Equidad

#### A. Prioridades de atención: focalización en escuelas pobres de bajo rendimiento.

- Niños que asisten a escuelas de zonas rurales y urbanas de sectores pobres.
- Niños de muy bajo rendimiento según pruebas de medición de logros.
- Niños que requieren de medidas de apoyo especial que compensen las desigualdades de origen.

#### B. Campo de Acción: intervenciones que combinan aplicación de insumos materiales con innovaciones pedagógicas.

- Reparación de infraestructura de escuelas, dotación de equipos y construcción de aulas.
- Instalación de bibliotecas de aula.
- Preparación y distribución de textos, guías y material didáctico.
- Asistencia en salud y alimentación escolar.
- Perfeccionamiento y asistencia técnica-pedagógica a los docente.
- Proyectos de mejoramiento educativo y pedagógico.
- Atención especial a escuelas rurales.
- Redes de Informática en escuelas de sectores pobres.

#### C. Perfeccionamiento docente en servicio, nuevas funciones para la supervisión escolar.

- Talleres para supervisores / directores y profesores.
- Talleres para docentes en la unidad educativa.
- Talleres para profesores que atienden niños con problemas de aprendizaje.
- Apoyo con materiales a distancia y equipos audiovisuales.

#### D. Incorporación de capacidades locales para mejorar la gestión escolar y apoyar el aprendizaje

- Monitores Comunitarios.
- Talleres de Aprendizaje para niños de bajo rendimiento.
- Apoyo de los padres al aprendizaje de los niños.

Además de Colombia en décadas pasadas, y de Chile, desde comienzos de los noventa, son varios los países que optaron por la ejecución de programas de discriminación positiva, como una forma de mejorar la equidad y focalizar la atención en la mejoría de la calidad de los aprendizajes.

En tal perspectiva se ubica el Programa Nacional de Escuelas Prioritarias, en Argentina, el Mejoramiento Integral de la Calidad de la Educación en Costa Rica, el Programa de Mejoramiento de los

Aprendizajes en Escuelas Públicas Urbanas de Contextos Desfavorables (Uruguay) y otros donde el énfasis –con distintos resultados– estuvo dado por el diseño y ejecución de proyectos de mejoramiento educativo o proyectos educativos institucionales, proveyendo apoyo técnico y recursos a los directores y maestros para introducir innovaciones conducentes a mejorar el trabajo en salas de clases. De hecho, los Programas de Mejoramiento de la Calidad y Equidad (MECE, en Chile, MECAEP, en Uruguay, Fundaescuela,

en Brasil, entre otros) recogieron muchas de las bases y resultados de proyectos experimentales, como los del P-900 y Escuela Nueva para formular políticas y programas de transformación y perfeccionamiento

educativo en los varios programas de esta naturaleza, que empezaron a ejecutarse a inicios de los años 90 en los países latinoamericanos, algunos de los cuales se reseñan sucintamente en el cuadro siguiente:

<b>Casos Seleccionados de Proyectos de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Primaria (Autonomía en la administración o en convenio con fuentes de cooperación).</b>		
<b>PAÍS</b>	<b>PROGRAMA</b>	<b>COMPONENTES</b>
<i>Argentina</i> (1992-1999)	- Programa Plan Social Educativo - Escuela Nueva	- Capacitación de maestros - Registro de experiencias con fines de difusión - Materiales bibliográficos - Seminarios para Supervisores
<i>Brasil</i> (1989-1999)	- Plan Decenal de Educación para Todos - Plan Plurianual en Educación - Nueva ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional - Proyectos Estaduales: Minas Gerais Fundaescola (1998); Proqualidade (1995), mejoría de la educación básica en 19 Estados de las regiones Norte, Nordeste y Centro / Oeste	- Establecer mínimos estándares de operación, planes de desarrollo y proyectos de mejoramiento educativo e innovaciones a nivel de escuelas. - Nuevas vacantes mediante planes de re-diseño arquitectónico. - Fortalecer la capacidad de gestión y administración de proyectos escolares y promover la participación de las comunidades.
<i>Bolivia</i>	- Programa de Mejoramiento escolar y material educativo y capacitación para su uso	- Provisión de equipamiento
<i>Colombia</i> (1990-1999)	- El Salto Educativo	- Proyectos Educativos Institucionales (PEI). - Fortalecimiento de capacidades de gestión a nivel departamental
<i>Costa Rica</i>	- Programa para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica (Promece) - Programa para el Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Unidocentes	- I y II Ciclos de la Enseñanza Básica - Fortalecimiento y Capacidad de Gestión de personal Directivo - Aplicación de enfoques evaluativos
<i>Chile</i> (1990/1999)	- P-900 Mece Básica /Mece Rural Educativo (PME)	- Bibliotecas de Aula - Provisión de textos - Proyectos de Mejoramiento - Mejoría de Infraestructura - Capacitación y Perfeccionamiento Docente
<i>México</i>	- Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE /PAREB Y PIARE) - Programa para el Desarrollo de Educación Inicial (PRODEI) - Programa de Apoyo a las Escuelas en Desventaja (PAED)	- Atención a escuelas primarias con maestros multigrados. Suministro de materiales didácticos y mejoría de infraestructura escolar. Atención a las comunidades más pequeñas y con mayor rezago (Conafe) - Atención a la población migrante
<i>Uruguay</i> (1990)	- Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria, (MECAEP)  - Construcción de aulas	- Libros y textos escolares - Proy. de Mejoramiento Educativo, PME - Material Didáctico - Evaluaciones de Aprendizajes - Capacitación y Perfeccionamiento de Maestros

Fuente: M. Gajardo. "Reformas Educativas en América Latina. Balance de una Década". PREAL, 1999

### 3.4. Programas de Educación Compensatoria

México y Colombia destacan por sus políticas y programas de educación compensatoria. De larga data, son políticas de acción afirmativa, dirigidas a poblaciones que sufren de rezago y precariedad en la atención de sus necesidades básicas y oportunidades para completar con éxito la enseñanza primaria y secundaria. Se inscriben, también bajo esta denominación, las acciones destinadas a proporcionar una educación pertinente y de calidad a los pueblos indígenas, otras etnias y comunidades rurales que viven en zonas apartadas, de pobreza extrema.

También incluye oportunidades para niños y niñas migrantes, jóvenes desertores con escolaridad completa o sin escolaridad. En su conjunto, estas políticas se han caracterizado como acciones destinadas a combatir el rezago educativo de segmentos de la población que, por su origen social, por la condición socio-económica de sus familias o por tener que ocuparse tempranamente en actividades laborales, han visto rezagadas sus posibilidades de cursar la enseñanza básica bajo las normas regularmente establecidas. El esquema de compensación implica la articulación de acciones de distinta naturaleza: esfuerzos para mejorar la cobertura, apoyos diferenciales para atender las necesidades materiales de la población, propuestas pedagógicas pertinentes, capacitación docente y directiva, modelos de enseñanza y gestión apropiada para el medio rural e indígena, impulso a la autonomía escolar y fortalecimiento de la participación de padres y supervisores en los procesos educativos, entre otros.

México es uno de los países que lidera el campo de las políticas y programas de educación compensatoria con programas que viene desarrollando desde 1991. Entre éstos se encuentra el Programa para Abatir el Rezago Educativo (91-96) y el creado para

Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (98-2006). En este mismo campo, se encuentran los Programas de Educación Comunitaria, administrados por el CONAFE que incluye acciones para ampliar la oferta a las poblaciones indígenas, población infantil migrante, y jóvenes y adultos con escolaridad incompleta o sin escolaridad a los que se atiende bajo la modalidad de educación a distancia y telesecundaria. Las políticas y programas de educación comunitaria también incluyen acciones dirigidas a mejorar el ambiente cultural, familiar y comunitario, a mejorar el trabajo docente, la gestión institucional y los resultados educativos.

También en este país, y como acción afirmativa muy innovadora, existen los Programas de Educación Primaria para Niños y Niñas Migrantes que atiende a los niños que se desplazan con sus familias por la temporalidad del trabajo y que, por falta de oportunidades, discontinúan sus estudios por períodos prolongados con las consecuencias previsibles en sus resultados escolares.

Las políticas de educación compensatoria ocupan también un lugar prioritario en la agenda educativa de Colombia. También las políticas en curso incluyen acciones diversas entre las que destaca como una buena práctica la Postprimaria Rural. Ésta constituye una de las principales estrategias públicas para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación básica en las zonas rurales. Está destinada a jóvenes y niños de estas áreas, egresados del 5° año, cuyas edades fluctúan entre los 11 y los 17 años, ofreciéndoles la oportunidad de completar 9° sin abandonar su zona de residencia. También para jóvenes trabajadores y adultos de zonas rurales, se estableció el Programa de Educación Continuada, flexible y semi-escolarizado que, al año 2001, atendía aproximadamente a 3.000 participantes en la sede institucional y, a través de empresas e instituciones

de servicio comunitario, cubría un universo de más de 50 mil adultos en 26 departamentos y 300 municipios. Y, por último, el Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT), replicado en Honduras, aplica una estrategia educativa semi-presencial y tutorial que desarrolla un currículo acorde con las características rurales, pero adaptadas a las normas y bases del plan de estudios de la educación básica y media. Desarrollado con el apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil, entre sus logros se destacan la ampliación de la cobertura educacional en las zonas rurales y la promoción de proyectos sociales, educativo-culturales y productivos (De Andraca, A.M.:2003).

### 3.5. Programas de Transferencia Condicionada de Recursos

La década de los 90 fue un período propicio para redistribuir el gasto público en el sector educativo y situar los propósitos de algunos programas sociales en la línea de apoyar programas educativos de acción afirmativa.

Fue así como se diseñaron e implementaron los programas de becas para alumnos de escasos recursos y otros, destinados a promover el desarrollo de capital social de las familias pobres. En términos educativos, tanto los programas de becas como los de transferencia condicionada de recursos financieros, tuvieron en común los propósitos siguientes:

- Aumentar las tasas de escolaridad y de asistencia a la escuela, promover acciones preventivas de salud, proveer servicios integrales y paliar las situaciones de pobreza;
- Disminuir el abandono escolar y la reprobación; y
- Apartar a los niños de la incorporación temprana al mundo del trabajo.

Dos programas emblemáticos son propios de este campo de políticas. El Programa Bolsa-Escola, en

Brasil, y el Programa Oportunidades (ex Progresa), en México.

Bolsa-Escola es un programa de cobertura nacional que busca asegurar la asistencia a clases y la permanencia de los niños en la escuela, mediante un incentivo financiero que entrega directamente a las madres de familia. Participan del programa familias de ingresos mínimos (USD 24 por mes aprox.), cuyos hijos están matriculados en la escuela y han comprometido su asistencia regular a clases. Cada familia puede recibir un monto anual de USD 150, con un apoyo máximo de 3 niños con edades entre los 6 y 15 años. En su primer año de funcionamiento, Bolsa-Escola operó con 5.470 municipios (98% del total), y ofreció este beneficio financiero a más de 8.2 millones de niños con un costo aproximado de 450 millones de dólares. Los estudios y evaluaciones del programa registran impactos positivos sobre la matrícula escolar, disminución del abandono y la reprobación escolar, lo que produjo efectos reducidos en los niveles de pobreza. Mediante las acciones del programa no se logró apartar a los niños del trabajo ni disminuir significativamente el porcentaje que estudia y trabaja.

El Programa Oportunidades, ex Progresa en México, también tiene por objetivo mejorar las condiciones de educación, salud y nutrición de las familias pobres y, especialmente, de los niños y sus madres. A través de sus distintos componentes, busca que los hogares dispongan de los medios suficientes para que sus hijos completen el ciclo de educación básica, y que el rendimiento escolar no se vea afectado por desnutrición, enfermedades o la necesidad de realizar tareas que dificulten la asistencia a clases. El componente educativo entrega becas y útiles escolares a niños y adolescentes de zonas rurales matriculados entre el 3er grado de primaria y el 3ero de secundaria. Los montos de las becas se determinan considerando los ingresos que obtendrían los niños si trabajaran, y la



cantidad aumenta según grado y género de los estudiantes. En promedio, las familias pueden llegar a recibir una transferencia de USD 55 mensuales con un monto estimado de USD 150 a 195 anuales por alumno. Hasta el 2000 el programa operaba en 31 Estados y beneficiaba a cerca de 2.5 millones de familias, lo que representaba un 40% aproximado de familias rurales. El costo del programa ascendía a un billón de dólares, equivalente al 0.2% del producto interno bruto del país. Al igual que en el caso de

Bolsa-Escola, las evaluaciones disponibles registran un aumento de la matrícula escolar en un 1%, menores índices de repetición y menores tasas de abandono en la transición primaria-secundaria, pero bajo impacto sobre el rendimiento de los alumnos y efectos menores sobre el tiempo de permanencia de los niños en la escuela. El impacto positivo del programa se observaba principalmente en el aumento de los índices de continuidad, más que en la restitución del flujo escolar (De Andraca, A.M. Op. Cit.).

<b>Resumen de los impactos educativos de los programas de becas</b>		
	<b>Progresos / Oportunidades</b>	<b>Bolsa – Escola / Experiencias locales</b>
<b>Matrícula/ Asistencia</b>	(+) en nivel secundario zonas rurales y media superior	(+) (Brasilia)
<b>Abandono/Repitencia/promoción</b>	(+) en Educación Primaria	(+) (Brasilia)
<b>Mejorías en los aprendizajes</b>	s/i	Sin impacto (Incrementos no significativos en Recife y DF)
<b>Comunidad escolar</b>	Falsas expectativas de docentes y directores / desinformación	(+) (Buena valoración por docentes en Recife; aumento de la valoración de la escuela por parte de familias y mayor participación de los padres DF)

*Nota s/i: sin información.*

*Fuente: De Andraca, A. M.: " Programas de Becas Estudiantiles: experiencias latinoamericanas". Documento Borrador, Inédito.*

En la misma línea de estos programas, pueden encontrarse otros instrumentos de política de transferencias y becas como el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación y el Programa de Garantía de Renta Mínima, en Brasil, el Programa de Asignación Familia (PRAF) – Incentivo al Desarrollo del Aprendizaje (IDA), en Honduras, y la Red de Protección Social, en Nicaragua.

Y, en el marco amplio de otras becas estudiantiles para favorecer los estudios de los sectores más pobres, pueden encontrarse políticas e instrumentos similares a los utilizados en Brasil y México, en países como Chile y Argentina, según se ilustra en el cuadro siguiente:

<b>Año de inicio de los programas de becas e inserción en políticas nacionales</b>		
<b>Nombre del programa / País</b>	<b>Año de inicio</b>	<b>Inserción políticas nacionales</b>
<b>Programa Nacional Becas Estudiantiles</b> <i>Argentina</i>	1997	Plan Social Educativo
<b>Bolsa - Escola</b> <i>Brasil</i>	1995 experiencias piloto, 2001 reformulación con cobertura nacional	Enmienda constitucional, descentralización educativa
<b>Beca Presidente de la República</b> <i>Chile</i>	1981	Integración grupos marginales
<b>Beca Indígena</b> <i>Chile</i>	1991	Integración grupos étnicos
<b>Beca Liceo Para Todos</b> <i>Chile</i>	2000	Reforma educativa, Programa Liceo para Todos
<b>Progresas / Oportunidades</b> <i>México</i>	1992 experiencias piloto 1997 cobertura nacional 2002 reformulación / expansión	Plan Nacional de Desarrollo

Fuente: De Andraca, A. M.: "Programas de Becas Estudiantiles: experiencias latinoamericanas". Documento Borrador, Inédito.

### 3.6. Igualdad de Oportunidades como Calidad y Eficiencia en la Gestión

Contrariamente a lo que ocurre con las políticas anteriores, donde los cambios han comenzado en los establecimientos y localidades más pobres –especialmente en el caso de los programas de discriminación positiva y compensación de desigualdades–, en este rubro se incluyen experiencias que utilizan el criterio de equidad para formular decisiones de política, y no son programas destinados a segmentos específicos de la población, sino que se dirigen al sistema escolar en su conjunto, sin importar la ubicación o nivel de ingresos de las familias.

Se trata, en este caso, de instrumentos como los sistemas nacionales de medición de la calidad de la educación (según logros de aprendizaje), las ex-

tensiones de jornada escolar, las políticas de cambio curricular, reasignaciones del gasto público que regulan su distribución en función de objetivos de equidad, y transferencia de responsabilidades administrativas a establecimientos y localidades con base en igual criterio.

Así, por ejemplo, información generada por el SIMCE, fue clave en la identificación de las 900 escuelas que inicialmente formaron parte del Programa de las 900 Escuelas en Chile, e información generada por el SAEB, en Brasil, y otros sistemas de evaluación estadual, utilizados como insumo en el diseño y puesta en marcha del Fondo de Mantención y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización del Magisterio. Éste último, es un mecanismo nacional utilizado en Brasil para canalizar recursos hacia escuelas públicas de educación fundamental, y otorgar

recursos financieros a programas de alcance nacional, como el Programa de Alimentación Escolar, Bibliotecas de Escuela y Libro Didáctico, por ejemplo.

Teóricamente, los políticas universales de mejora de equidad y calidad, debieran complementar y reforzar las acciones positivas o los programas focalizados para grupos vulnerables. Muchas veces, sin embargo, las primeras operan en detrimento de las segundas y, aunque reducen algunas brechas de equidad, sus resultados no impactan positivamente sobre los sectores más pobres y, en algunos casos, terminan reemplazando los programas de acción afirmativa en vez de fortalecerlos y apoyarlos. De hecho, esto ha ocurrido en países con reformas avanzadas como Chile, Argentina y Uruguay, por ejemplo, y también en países donde, de manera incipiente, empiezan a ejecutarse políticas de mejora de calidad por vías de la universalización de los programas que, originalmente, se concibieron como un instrumento público para la ampliación de cobertura como fueron los casos ya reseñados de EDUCO, en El Salvador, PRONADE, en Guatemala y las Escuelas Autónomas, de Nicaragua.

Es quizás en el ámbito de las autonomías escolares - administrativas, financieras o pedagógicas - donde más controvertidos han resultado los efectos de las políticas pro-equidad y calidad. Son varios los países que han implantado estas políticas en América Latina. En algunos países, han predominado los programas de autonomía administrativa (como en el modelo centroamericano); en otros, una combinación de programas de autonomía administrativa y financiera, como el caso de Brasil y, particularmente en los países del Cono Sur y en Colombia, han tenido predominio las políticas y programas de autonomía pedagógica, expresados en los Programas de Mejoramiento Educativo y Programas Educativos Institucionales.

Las pocas evaluaciones sobre estas políticas presentan resultados que dependen fuertemente de los

propósitos que ellas persiguen. Evaluaciones sobre la autonomía administrativa y financiera, muestran logros importantes en términos del incremento de la participación local y familiar en el manejo de la escuela y ampliación de cobertura como en los casos de Brasil, El Salvador y Guatemala. Aquellas que evalúan mejoras en los resultados del aprendizaje, dan cuenta de leves incrementos en los puntajes de logro en los casos de las Escuelas Autónomas de Nicaragua, por ejemplo. Y, en el caso de las autonomías pedagógicas, estimaciones de resultados parecen indicar que aquellas escuelas y equipos de docentes mejor preparados y más calificados como para aprovechar las oportunidades y beneficios que se les ofrecen para perfeccionar su trabajo en sala de aula o mejorar las condiciones de funcionamiento de su escuela, obtienen mayores beneficios. Esto aun en el caso de países donde, originalmente, estas políticas y estrategias fueron pensadas y diseñadas para favorecer una mejora de la equidad en materia de distribución de oportunidades, y de calidad, en materia de lograr igualdad en los resultados del aprendizaje.

Tanto en el campo anterior, como en el de los resultados que registra la aplicación de políticas de perfeccionamiento docente para manejar programas y políticas de acción afirmativa, sólo puede concluirse que son campos abiertos a la renovación y al perfeccionamiento, especialmente en lo que dice relación con la necesidad de contar con instrumentos de política que aporten al fortalecimiento de las capacidades locales, y a la adopción de medidas probadas de compensación de diferencias. En esta tarea, precisar, por una parte, el papel que le cabe a los distintos niveles y actores del sistema escolar en la tarea de garantizar equidad y calidad y, por otra, mejorar las capacidades de gestión y la profesionalización de los maestros bien puede entenderse como la clave del éxito.

## 4. LECCIONES DE LA PRÁCTICA

### 4.1. Adecuación de las políticas

Las políticas y programas que aciertan, ofrecen lecciones valiosas respecto de la realización de estas acciones.

En primer lugar, los programas que muestran resultados, enseñan que una de las condiciones del éxito es contar con diagnósticos acertados sobre las situaciones a transformar, y promover un diálogo informado entre los actores que ejecutarán o participarán en la ejecución de las políticas. La información parece ser un factor clave en el compromiso de los actores y, por tanto, en la forma en que llevan a la práctica los programas.

Una segunda lección tiene que ver con la focalización de las acciones de acción afirmativa. Los programas exitosos son los que han logrado combinar estrategias globales para atender necesidades de toda la población, y acciones focalizadas cuando se trata de atender a segmentos vulnerables. La continuidad de las políticas parece ser otro factor de éxito, ya que la universalización prematura de las políticas focalizadas muchas veces ha terminado, también prematuramente, con el potencial impacto sobre los beneficiarios de las acciones.

En la misma línea, los países que necesitaron priorizar cobertura por sobre calidad, también demostraron, tras diez o más años de ejecución de programas pro-equidad que se debe evitar expandir la cobertura a costa de la calidad, y se debe intentar asegurar núcleos mínimos de aprendizajes para los destinatarios de estos programas, so riesgo de ampliar las brechas entre grupos de no proceder de esta manera.

A este respecto, lecciones derivadas de la aplicación de políticas y programas de ampliación de cobertura y de compensación de desigualdades, advierten que existen medidas que pueden adoptarse

para mejorar las condiciones de éxito. Entre éstas, destacan las siguientes:

- Evitar la creación de sistemas paralelos así como la transferencia a programas especiales de responsabilidades y procesos que deben ser cumplidos por el sistema regular;
- Transitar gradualmente de las políticas compensatorias a una política de equidad, enfatizando elementos preventivos más que otros de corte remedial;
- Configurar esquemas integrales de atención basados en un adecuado funcionamiento del sistema educativo, evitando duplicar funciones y desperdiciar recursos;
- Descentralizar la operación de los programas, dada la diversidad de los problemas, dispersión de los beneficiarios y dificultad para dar seguimiento a las acciones;
- Evitar medidas innovadoras que reproduzcan las desigualdades o generen nuevos mecanismos de diferenciación o que aumenten las brechas de equidad por la provisión de un servicio educativo deficiente (Conde, S.:2002).

El disponer de instrumentos para evaluar los resultados del aprendizaje, ayuda en la planificación de las acciones y el establecimiento de prioridades; también a decidir donde focalizar los esfuerzos. El papel del Estado en establecer las políticas de evaluación y regular las políticas, es una condición necesaria para lograr buenos resultados.

Aunque existe un diagnóstico relativamente claro sobre lo que funciona y no funciona en materia de políticas de acción afirmativa, cambios en las prioridades del sector o decisiones sobre la asignación del presupuesto pueden incidir, y muchas veces han incidido, en la disminución o desaparición de la política o eliminación de los programas. Así ha ocurrido recientemente

en Brasil, donde el cambio de prioridades de un gobierno a otro de signo político diferente, terminó con algunas de las políticas y programas de acción afirmativa que venían utilizándose con éxito, para compensar desigualdades de origen y ampliar las oportunidades de aprendizaje de los grupos más pobres de la población.

#### 4.2. Procesos incompletos o tiempo insuficiente

También ofrecen lecciones aprendidas los resultados poco satisfactorios de algunas políticas y programas de acción afirmativa. En general, es tremendamente difícil medir la magnitud y alcance de estas políticas en el período de una década, no sólo por la falta de información confiable, sino porque se necesita de dos o tres decenios para observar cambios en el rendimiento interno del sistema educativo y en los resultados del aprendizaje.

Por otra parte, también toma tiempo consensuar y socializar las políticas entre los actores. Políticas diseñadas a comienzos de los noventas, recién empiezan a formar parte del ideario común a fines de la década. Se han tenido que vencer resistencias, corregir rumbos, concertar esfuerzos, alcanzar consensos.

De hecho, la mayoría de las políticas de los noventa, son de carácter macro y ha costado tiempo y esfuerzo lograr que se focalicen en los segmentos más vulnerables y lleguen a impactar el nivel de las escuelas y salas de clase. Más aún, es probable que pueda requerirse incluso más tiempo para lograr efectos satisfactorios en los resultados, a partir del diseño de instrumentos y adopción de medidas pedagógicas que permitan la mejoría de los aprendizajes.

#### 4.3. Necesidad de consolidar y profundizar políticas en curso

Muchos de los programas de acción afirmativa necesitan consolidarse y profundizarse. Algunas po-

líticas necesitan perfeccionarse. Todavía existe una agenda pendiente y un debate abierto sobre el rol del Estado en la educación, y el grado hasta el cual debe involucrarse en estos procesos, y se requiere de un esfuerzo conjunto de Estado y actores sociales para alcanzar acuerdos en el tipo de políticas requeridas para alcanzar los objetivos deseados, establecer las responsabilidades de cada cual y promover alianzas estratégicas para avanzar los cambios.

Lo anterior es importante, ya que los países latinoamericanos aún no cuentan con una escuela pública de calidad que ofrezca iguales oportunidades para todos. La mejoría de los aprendizajes es lenta, especialmente para los pobres; la mejoría de las capacidades profesionales de los maestros continúa pendiente, y los resultados de algunas políticas, aunque positivos, no son suficientes para alcanzar objetivos de calidad, equidad y eficiencia, necesarios para enfrentar la solución de los actuales problemas y responder a los desafíos del futuro.

Entre las muchas tareas pendientes debe incluirse también la necesidad de perseverar y dar continuidad a las políticas y programas de acción afirmativa, frente a la opción de universalizar las acciones de mejoría de calidad y equidad, para el conjunto de los establecimientos escolares y los niños que asisten a los mismos.

De lo realizado en el campo de las políticas de acción afirmativa y educación compensatoria, queda en evidencia que la combinación de políticas globales con estrategias de focalización para atender segmentos específicos de la población, ofrecen resultados positivos en términos de proveer una educación sensible a las diferencias, ofreciendo más a los que tienen menos. También queda en evidencia que cuando se trata de universalizar la cobertura escolar, han probado ser útiles las políticas de descentralización de la administración y mayor autonomía a las escue-

las. Sin embargo, es también evidente que para elevar niveles de equidad, se requieren algunas acciones de descentralización y autonomía, mediante una activa presencia del Estado y de mecanismos que permitan compensar las diferencias, y también la presencia estatal y mecanismos que apunten a mejorar la capacidad de gestión en las escuelas y fortalecer el trabajo docente para producir aprendizajes efectivos.

#### 4.4. La educación por sí sola no es suficiente

Las expectativas que actualmente se tienen sobre el aporte que la educación y su reforma pueden hacer a la superación de la pobreza, la productividad de las personas y la construcción de democracias más sólidas y estables, son, muchas veces, desproporcionadas en relación a lo que objetivamente pueden aportar a estos procesos. Si bien es cierto que la educación de calidad, equitativa y eficiente puede contribuir en parte a estos procesos, lo cierto es que el entorno social, el clima del hogar y el capital cultural de las familias, son factores claves del éxito educativo y se asocian fuertemente al estrato social de origen. En este sentido, y según lo demuestran estudios recientes, tanto la equidad en el acceso a la educación y la permanencia en las escuelas, así como las oportunidades de bienestar de los jóvenes, quedan generalmente plasmadas por el patrón de desigualdades prevaleciente en la generación anterior (CEPAL: 1998). Frente a esta realidad, las reformas de la educación emprendidas en numerosos países latinoamericanos pueden resultar insuficientes para reducir la falta de equidad, si no se prevén medidas que contrarresten el impacto negativo de las condiciones del hogar y de la situación laboral e ingresos de las familias.

De igual forma, si bien se ha demostrado que la educación incide fuertemente en los ingresos y en la

productividad de las personas, también es cierto que los avances en estas materias dependen, en gran medida, de la capacidad de los países para generar empleos productivos y mantener un crecimiento económico sostenido. Ambos son determinantes del nivel educativo y tipo de capacidades que requerirá la sociedad de las escuelas, pero éstas dependen de factores económicos y políticos. Dado que no pueden lograrse resultados a partir de políticas aisladas, le cabe a la educación disminuir o eliminar, en el sistema escolar y las escuelas, las condiciones que impiden los logros de la equidad en el acceso al conocimiento, y proveer una educación de calidad que compense el desigual capital de origen de los que se benefician del servicio.

Sin políticas que ataquen integralmente la pobreza, sin embargo, se hace difícil lograr objetivos de equidad y se perderá parte de los esfuerzos realizados por mejorar la calidad, la gestión y eficiencia del sistema escolar en su conjunto. Se trata de una tarea pendiente desde mucho en los países de la región, que escapa al ámbito propiamente educativo y que requiere de transformaciones que trascienden el sector, un tema, sin embargo, sobre el que se debe llamar la atención para evitar expectativas falsas y para explicar, en parte, resultados insatisfactorios en los procesos de reforma.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

Aldana, E., et.al., *Colombia: al filo de la Oportunidad*. Informe de la Misión Ciencia, Educación y Desarrollo, Presidencia de la República, Bogotá, 1996.

Aguerrondo, I., *América Latina y el Desafío del Tercer Milenio. Educación de Mejor Calidad con Menores Costos*. PREAL/Documentos, 1998.

Álvarez, B; Ruiz Casares, M; Ed. Senderos de Cambio. *Génesis y Ejecución de las Reformas Educativas en América Latina y el Caribe*, USAID, 1997.

- Álvarez, B; Ruiz Casares, M; *Evaluación y Reforma Educativa: Opciones de Política*, PREAL/Academy for Educational Development, 1997.
- Arrién, J., et.al., *La Educación en Nicaragua entre siglos, dudas y esperanzas*, UCA/PREAL/F.Ford, Diciembre 1998.
- Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central; *La educación uruguaya. Situación y Perspectivas*, 1998.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina tras una Década de Reformas. ¿Vale la pena el esfuerzo?* Informe Económico y Social en América Latina. Informe 1997-1998, Washington, 1997.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina frente a la Desigualdad. Proceso Económico y Social en América Latina*. Informe 1998-1999, Washington, 1998.
- Bomeny, H. (Comp.), *Ensino Básico na América Latina. Experiencias, Reformas, Caminhos*. PREAL/FGV, Rio de Janeiro, Brasil, 1998.
- Caballero, P., *Evolución de la Gestión Educativa en Colombia: antes y después de la reforma*. Informe presentado al IX Seminario-Taller Regional de Políticas y Gestión Educativas, Unesco/Orealc, Santiago, Chile, Noviembre de 1997.
- Cox, C., *La Reforma de la Educación Chilena: Contexto, Contenidos, Implementación*. PREAL/Documentos. Santiago, Chile, 1997.
- Carnoy, M., De Moura Castro, C., *¿Qué rumbo debe tener el mejoramiento de la educación en América Latina?* Documento presentado al seminario sobre Reforma Educativa de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 1996.
- CEPAL, *La brecha de la equidad: A. Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, Santiago, Chile, 1997; Cap. V pp.109 – 122.
- CEPAL, *Panorama Social de América Latina 1997. Transmisión Intergeneracional de las Oportunidades de Bienestar*, Santiago, Chile, pp. 57 – 93.
- CEPAL/UNESCO, *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago, Chile, 1993.
- Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena, *Los Desafíos de la Educación Chilena frente al Siglo XXI*, Ed. Universitaria, 1994.
- Conde L. Silvia, *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la reprobación y la sobriedad en escuelas de contextos desfavorecidos*, Caso México, SEP, 2002.
- De Andraca, A.M. (Org), *Buenas Prácticas para Mejorar la Educación en América Latina*, PREAL, Editorial San Marino, 2003.
- FLACSO. Varios Autores, *¿Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina*. Niño y Dávila Eds. , Buenos Aires, 1995.
- Gajardo, M. (Ed.), *Cooperación Internacional y Desarrollo de la Educación*. AGCI, ASDI, CIDE, Santiago, Chile, 1995.
- Gajardo, M., *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una Década*. PREAL Documentos No 15, 1999.
- García Huidobro, Juan Eduardo. (Ed.), *La Reforma Educativa Chilena*. Editorial Popular, Madrid, España, 1999.
- Lagging Behind: Report of the Task Force on Education, Equity, and Economic Competitiveness in Latin America and the Caribbean*, PREAL, 2001.
- Ministerio de Educación. República de Chile, *Reforma en Marcha: buena educación para todos*, Santiago, Chile, 1998.
- Ministerio de Educación Nacional. República de Colombia. *El Salto Educativo. La educación. Eje del Desarrollo del País*, Bogotá, Colombia, 1994.
- Ministerio de Cultura y Educación. *Educación Argentina. Una transformación en marcha*, Buenos Aires, Argentina, 1995

- MEC/INEP, SAEB 97. *Primeiros Resultados, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais*, Brasilia, 1999
- Muñoz García, H., Suárez, Ma. H., *Perfil Educativo de la Población Mexicana*, INEGI/CRM/IIS-UNAM, México, 1995.
- OEA. Secretaría General, *Educación en las Américas. Calidad, equidad y ciudadanía*, Mimeo, 1997.
- OECD, *Revisión de Políticas Nacionales de Educación, CHILE*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 2004.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Educación. La Agenda del Siglo XXI. Hacia un Desarrollo Humano*, Tercer Mundo Editores, Colombia, 1998.
- Plan Decenal de Educación, *Síntesis del Plan Decenal de Educación*, Congreso Nacional de Educación, República Dominicana, Santo Domingo, Diciembre, 1992.
- Plan Decenal de Educación, *El Plan Decenal en la Perspectiva de sus Áreas y sus Consultas*, Congreso Nacional de Educación, República Dominicana, Santo Domingo, Diciembre, 1992.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, Secretaría de Educación Pública, México, 1996.
- Puryear, J., Brunner, J.J. (Eds.), *Educación, Equidad y Competitividad Económica en las Américas. Vol. II. Estudios de Caso*. Interamer No.40. OEA, Washington D.C., 1995.
- Schiefelbein, E., *Education Reform in Latin America and the Caribbean. An agenda for Action*. Paper prepared for the World Banks Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Rio de Janeiro, Brasil, Junio 1995.
- Swope, J; Latorre, M; *Comunidades Educativas Donde Termina el Asfalto: Escuelas Fe y Alegría en América Latina*, CIDE/PREAL, 1998.
- Tedesco, J.C., *El nuevo Pacto Educativo: Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*, Alaude-Anaya, Madrid, 1995.
- Tedesco, J.C; *Desafíos de las Reformas Educativas en América Latina*, IIPE, Buenos Aires, Argentina, 1998.
- Tedesco, J.C; *Nuevas estrategias de cambio educativo en América Latina*. En Unesco/IDRC. Necesidades Básicas, Santiago, Chile, 1993.
- Tiramonti, G; Braslavsky, C; et.al (Comp); *Las transformaciones de la educación en diez años de democracia*. Tesis Grupo Editorial Norma, S.A., Argentina, 1995.
- The World Bank, *Primary Education*. A World Bank Policy Paper, Washington D.C., 1990.
- The World Bank, *Prioridades y Estrategias para la Educación. Estudio Sectorial para la Educación*.
- The World Bank, *Charting the Course of Educational Change*. A World Bank Strategy Paper, Draft, January 1999.
- The World Bank, *The World Bank's Strategy for Latin America and the Caribbean*. Information Brief.
- UNESCO/OREALC. *Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe*. Informe Final. Kingston, Jamaica, 1996.
- UNESCO/OREALC. *Sexta Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe*. Informe Final. Santiago, Chile, 1994.
- Wolff, L; Schiefelbein, E; *Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria en América Latina y el Caribe. Hacia el siglo XXI, Documentos para discusión del Banco Mundial (2575)*, Washington D.C, 1994.



SEGUNDA PARTE  
POLÍTICAS EXITOSAS: ESTUDIOS DE  
CASOS LATINOAMERICANOS



# Una experiencia de acción afirmativa: el programa de las 900 escuelas (Chile)

Dagmar Raczynski<sup>1</sup>

## 1. ANTECEDENTES E INTRODUCCIÓN

En 1999-2000 me tocó coordinar un estudio contratado por el Ministerio de Educación, cuyo propósito era una evaluación externa del Programa de las 900 Escuelas<sup>2</sup>. En el año 2002, el Ministerio publicó el libro “Trayectoria de una Década. El Programa de las 900 escuelas”, que recoge la visión que del Programa tienen quienes fueron responsables de su diseño e implementación. Este texto recoge y añade elementos importantes para nuestra evaluación. Mi presentación se apoya en los resultados de la evaluación y en el texto mencionado. La he ordenado bajo tres títulos: primero, una breve descripción del Programa; segundo, características y resultados principales del P-900, y tercero, mis conclusiones hoy sobre el P-900 y las lecciones, aprendizajes y preguntas que me surgen a partir de la evidencia presentada, el aporte de otros estudios y las reflexiones tenidas en este seminario en días anteriores.

## 2. EL PROGRAMA DE LAS 900 ESCUELAS<sup>3</sup>: ORIGEN, TRAYECTORIA, LÍNEAS DE ACCIÓN E INSERCIÓN INSTITUCIONAL

### 2.1. Inicio y orientación general

El Programa se inició en 1990 y es el primer Programa de Mejoramiento Educativo aplicado por los gobiernos de la Concertación y el que ha tenido una duración más larga. Los insumos para el diseño del programa, provienen de estudios y experiencias de

acción en los años 80, realizados por instituciones, como el Programa Interdisciplinario de Investigaciones Educativas (PIIE) y el Centro de Investigaciones en Desarrollo Educacional (CIDE), preocupadas de mejorar el proceso de enseñanza – aprendizaje en escuelas en sectores de pobreza que, según revelaban los resultados de las pruebas de aprendizaje de esos años (PER y SIMCE), obtenían resultados muy alejados de los que obtenían escuelas con alumnos provenientes de sectores en mejor posición relativa.

### 2.2. Premisas, hipótesis de intervención y líneas de acción del Programa

El Programa busca que los profesores adopten prácticas pedagógicas en aula activas y participativas, fortalezcan su responsabilidad en los resultados de aprendizaje de los niños, modifiquen su actitud frente a la condición de pobreza de los alumnos, articulen de mejor forma la cultura de la escuela con la de la familia y la comunidad, y adopten modalida-

<sup>1</sup> Socióloga. Profesora Universidad Católica de Chile. Directora de Asesorías para el Desarrollo.

<sup>2</sup> Asesorías para el Desarrollo y Santiago Consultores (2000) “Evaluación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres P-900”, Informe Final, seis volúmenes, octubre de 2000. Un resumen del estudio fue publicado por el Ministerio de Educación en diciembre del mismo año, bajo el título “Evaluación del Programa de las 900 Escuelas”, División de Educación General.

<sup>3</sup> El programa nació con el nombre Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres”; como anualmente, hasta 1998, atendió alrededor de 900 escuelas, pasó a llamarse Programa de las 900 Escuelas” y, en abreviado, P-

des de enseñanza auténticas y significativas para los alumnos. Del mismo modo, el programa busca estimular el intercambio de experiencias entre los profesores de la escuela, el trabajo cooperativo y en equipo y fortalecer la gestión escolar (liderazgo directivo, trabajo en equipo, desarrollo de espacios de reflexión pedagógico en la escuela). El propósito final del Programa, es mejorar los puntajes SIMCE de las escuelas de bajo rendimiento y marcada vulnerabilidad social, contribuyendo a las metas de más calidad y más equidad en los resultados de aprendizaje del sistema escolar.

La premisa básica del P-900, es que todos y cada uno de los niños puede aprender, siempre que en la escuela existan ciertas condiciones para que suceda. Inicialmente, el Programa considera fundamentales tres de ellas y desarrolla líneas de acción específicas en relación para cada una. Luego, se añaden dos líneas de trabajo. Las tres condiciones inicialmente definidas y operacionalizadas por el P-900 son:

a) Prácticas docentes en el aula, que se sustenten en una pedagogía basada en el desarrollo de habilidades y competencias en los niños, a través de la enseñanza de contenidos significativos, contextualizados y la experiencia cotidiana de los estudiantes; el estímulo al trabajo cooperativo y en grupo de estudiantes; el énfasis en la resolución de problemas y la construcción de saberes por parte de los niños, con un rol mediador del profesor. El instrumento desarrollado para lograr estas prácticas, es el Taller de Perfeccionamiento Docente en servicio. Ésta es una instancia de profesionalización del trabajo docente y de aprendizaje en la escuela, un espacio en el cual docentes y directivos reflexionan colectivamente sobre sus prácticas cotidianas, evalúan los procesos y resultados de los alumnos, toman decisiones para rediseñar situaciones de aprendizajes

pertinentes, analizan colectivamente y se apropián de los nuevos enfoques y marcos curriculares, y, en este proceso sistemático y regular, desarrollan un discurso pedagógico compartido y un sentido de compromiso con la escuela. El taller se reúne semanalmente, durante dos horas, y completan un mínimo de 24 sesiones anuales, con la asesoría permanente del supervisor del Ministerio de Educación. El contenido de los talleres ha evolucionado a través del tiempo congruente con cambios de énfasis en el programa. En apoyo a la reflexión de los docentes en los talleres, la Unidad de Coordinación del P-900 elaboró un material específico de apoyo, “Reflexión - Acción. Módulos de Apoyo para el Taller de Profesores P-900”.

b) Desarrollo socio - afectivo y cognitivo de los niños más desfavorecidos en su curso, a través del apoyo de monitores (jóvenes) de la comunidad, contratados por el escuela en conjunto con el Programa. Los monitores centran su labor en la realización de Talleres de Aprendizaje (TAP) con los niños, complementados con una interacción con el profesor y visitas a la familia del niño. Los TAP constituyen un espacio educativo destinado a apoyar, mediante distintas actividades, a niños y niñas del primer ciclo de la educación básica que presentan retraso pedagógico y/o dificultades en el desarrollo socio-afectivo. Los TAP se sustentan en una concepción comunitaria de la educación y en el enfoque de “aprendizaje en la acción”. Los monitores son seleccionados por la escuela, capacitados por el Programa y cuentan para su trabajo con un Manual del Monitor y el apoyo del supervisor del MINEDUC.

c) Disponibilidad de materiales, textos y recursos didácticos en la escuela y en el aula, abiertos tanto al uso espontáneo de los niños, como al

uso mediado por el profesor. El mismo Programa ha elaborado textos y recursos pedagógicos para los alumnos y profesores de las escuelas, e instalado en cada sala de clase una “biblioteca de aula”, abierta al uso de los niños.

Inicialmente, los primeros tres años, el programa se preocupó también de mejorar la infraestructura y mobiliario de las escuelas, línea que en 1992-93 fue asumida por el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (MECE Básica), que se implementó con el apoyo del Banco Mundial hasta 1996, y posteriormente por la unidad del Ministerio encargada de este tema.

Hacia 1993 se abre una nueva línea de trabajo, la de gestión escolar, primero como experiencia piloto que se tradujo en talleres comunales en el tema, y, posteriormente, como un contenido a trabajar en cada

escuela. El de gestión escolar pasó a ser un tema que debía ser cubierto en los Talleres de Perfeccionamiento, y también se responsabilizó a los supervisores de conformar un equipo de gestión escolar (EGE), de formular un Proyecto Educativo Institucional (PEI) y un plan de acción asociado en cada escuela.

Por último, hacia el año 1998 se agrega una nueva línea de acción “familia - escuela”, cuyo propósito es incentivar modalidades de interacción entre la escuela y la familia, que contribuyan a mejorar la calidad de los aprendizajes de los niños, para lo cual se definieron temas y orientaciones que debían ser trabajados en distintos ámbitos de la escuela: Taller de Profesores, equipos de gestión, reuniones de padres, celebraciones, etc.

El recuadro 1 sintetiza las principales modificaciones en el tiempo en las líneas de acción del Programa de las 900 escuelas.

<b>RECUADRO 1</b>	
<b>Líneas de acción del P-900 y modificaciones principales</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Infraestructura:</b> mobiliario / reparación (1990-92).</li> <li>- <b>Textos escolares y material didáctico</b> para alumnos y profesores (elaboración y distribución, biblioteca de aula).</li> <li>- <b>Taller de Perfeccionamiento Docente</b> en servicio para profesores de 1ero a 4to básico, con énfasis en lenguaje, escritura y matemática.</li> <li>- Hacia 1998 se incorpora el 2do ciclo EB y nivel de transición parvularia a básica, y se amplían los temas predefinidos, disminuyendo el foco en la sala de clase y en lenguaje y matemática:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión educativa</li> <li>• Familia escuela</li> <li>• Articulación Educación Parvularia y Enseñanza Básica</li> </ul> </li> <li>- <b>Talleres de Aprendizaje</b> 3ero y 4to básico (15-20 alumnos por nivel). Después de 1998 se amplían a 1ero y 2do básico.</li> <li>- <b>Gestión escolar:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Experiencia piloto (1993-97) centrada en un trabajo a nivel comunal.</li> <li>- A partir de 1998 el tema se incorpora como contenido al Taller de profesores.</li> <li>- Se entregan instrumentos y estimula formación de equipos de gestión (EGE) y elaboración del proyecto educativo institucional de la escuela, se suscriben compromisos escritos y planes de acción evaluables entre escuela, sostenedor y supervisor (MINEDUC o Programa).</li> <li>- 1998: se decide que la permanencia mínima de una escuela en el Programa es de 3 años.</li> </ul> </li> <li>- <b>Familia - escuela:</b> se inicia 1998 incorporándolo como tema en distintas instancias de la escuela</li> </ul>	

Fuentes: elaboración propia a partir de *Asesorías para el Desarrollo y Santiago Consultores (2000)*, op. cit. y *Ministerio de Educación (2002)*, op.cit.

### 2.3. El P-900, doble focalización: escuelas y niños

El P-900 es un Programa focalizado en las escuelas de bajo rendimiento, a las cuales concurren alumnos provenientes de hogares de bajo nivel socioeconómico y cultural. Se trata de escuelas que, siguiendo los resultados de la prueba SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad Educativa) de 4to básico, que se toma cada dos años desde 1988 hasta la fecha, forman parte del 10 % escuelas con resultados más bajos en cada Departamento Provincial. En estas escuelas, el Programa plantea trabajar tanto con docentes y directivos del primer ciclo de la enseñanza básica, como con los 15 a 20 niños de cada curso que en opinión de su profesor muestran mayores dificultades para aprender. Estos niños son los atendidos por la línea de acción de los Talleres de Aprendizaje, centrada en el desarrollo personal, social y afectivo de los niños. De esta forma existen dos criterios de focalización y selección: puntaje SIMCE promedio de la escuela en 4to básico y juicio del profesor respecto a los niños con mayores dificultades de aprendizaje en su curso.

### 2.4. Inserción institucional y estructura organizacional del P-900

La estructura organizacional del Programa hasta 2002 tuvo las siguientes características:

- a) Una Unidad Coordinadora en el nivel central, que es responsable del diseño del Programa y de su ejecución en las escuelas. Esta unidad planifica, coordina y monitorea su marcha global y por línea de acción. El equipo se estructura internamente con una coordinación general y encargados para cada una de las líneas de acción. Este equipo define los criterios de selección de las escuelas que entran y salen del Programa y asegura su cumplimiento. Cada encargado de una línea de acción cuenta con el apoyo de algunos profesionales es-

pecializados en su tema, elaborando materiales y metodologías, capacitando a supervisores, definiendo reglas y tiempos, etc.

- b) La ejecución del Programa en cada escuela está a cargo de los supervisores técnico - pedagógicos de los DEPROV. Éstos son capacitados con este propósito por el Programa. Esta capacitación fue directa en los primeros años hasta 1996, e indirecta a partir de 1997 en el sentido que el Programa capacita a un Coordinador del Programa inserto en el Departamento Provincial de Educación (DEPROV) y éstos a los supervisores a cargo de escuelas P-900.
- c) Los supervisores llevan el Programa a la escuela y capacitan a directivos y docentes en el Taller de profesores, apoyan a los monitores de los TAP, y a los docentes y directivos en su trabajo, apoyándose en cartillas y manuales entregados por la unidad coordinadora del nivel central.

En 2002 se cierra la unidad coordinadora central del P-900, y las escuelas adscritas al P-900 reciben apoyo directo desde la coordinación de enseñanza básica inserta en la División de Educación General. El Programa pierde especificidad e identidad.

### 2.5. El P-900, la política y Reforma Educativa

Es difícil hablar y comprender el P-900 de modo aislado de la política educacional y la Reforma Educativa chilena, que se ha ido implementando en los últimos 15 años. El P-900 fue el inicio de lo que desde mediados de los 90 se ha llamado la Reforma Educativa chilena. Hay congruencia de principios y orientaciones valorativas, y ha habido una interacción y retroalimentación constante entre el P-900 y la Reforma. Entre otros, el P-900 aportó al Programa MECE básica, que se implementó entre 1992-1996,

a la definición del nuevo marco curricular y la capacitación docente asociada y a la producción de textos y materiales didácticos. Además, inspiró proyectos de mejoramiento educativos (PME) en escuelas P-900 y en otras escuelas, y contribuyó a redefinir y darle mayor importancia al supervisor del MINEDUC, inserto en los DEPROV.

El P-900 es el primer programa focalizado que es seguido por otros, algunos en la enseñanza básica y otros en la media: los programas básica rural, Liceo Para Todos, Intercultural Bilingüe, y más recientemente, el apoyo a “escuelas críticas”, iniciativa de la Secretaría Ministerial de Educación de la Región Metropolitana y la Campaña LEM (lenguaje, escritura y matemática).

Cómo se señaló, en 2002 se cierra la unidad coordinadora central del P-900, y las escuelas adscritas al P-900 reciben apoyo directo desde la coordinación de enseñanza básica, inserta en la División de Educación General. En esta nueva situación, el P-900 se confunde con otras iniciativas y líneas de acción de este nivel de enseñanza, como la iniciativa LEM, orientada a asegurar que todos los niños de 2do básico manejen y tengan dominio de la lecto - escritura y las operaciones numéricas básicas, una iniciativa de apoyo que prioriza el trabajo de los docentes en el aula.

### 3. CARACTERÍSTICAS Y RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE LAS 900 ESCUELAS

#### 3.1. Propósitos y características de la evaluación del P-900

Los objetivos de la evaluación fueron los siguientes:

- Conocer la capacidad instalada que el Programa deja en las escuelas, cotejándola con los objetivos del Programa, y relacionándola con las

acciones que contemplan sus líneas de acción.

- Identificar los aportes del Programa al mejoramiento en la equidad del sistema educativo, y en la calidad de los aprendizajes de las escuelas participantes.
- Identificar las fortalezas y debilidades en el diseño institucional y en los procesos operativos del Programa, que han influido en sus resultados.
- Identificar los principales nudos críticos que entaban la marcha y los resultados del programa, y concluir sobre necesidades de desarrollo y fortalecimiento del mismo.

Para responder a estos objetivos, el estudio de evaluación analizó la marcha y resultados del programa en el primer ciclo de la enseñanza básica, y en las cuatro líneas de acción más importantes y permanentes: talleres de perfeccionamiento de profesores, talleres TAP, materiales y recursos didácticos y gestión escolar. La atención estuvo puesta en los avances en cada una de estas líneas de acción, y los aportes del Programa a la innovación de prácticas pedagógicas de los profesores, las características de la gestión escolar y el desarrollo personal y los aprendizajes de alumnos y alumnas.

Para lograr este cometido, la evaluación puso en relación el conjunto de elementos internos y externos que gravitan sobre el Programa, cuantificó los resultados del mismo, analizó la lógica de acción de los actores involucrados, y la forma en que ellos se insertan, interpretan y se apropian del Programa. Los actores examinados fueron los *agentes* que operan al interior de la escuela (directivos, docentes, alumnos, padres y apoderados, monitores de los TAP) y en su entorno inmediato (sostenedor, el supervisor técnico - pedagógico, jefe/a del Departamento Provincial de Educación, encargado regional) y en el MINEDUC (integrantes de la Unidad Coordinadora del progra-

## Una experiencia de acción afirmativa: el programa de las 900 escuelas (Chile)

ma y de cada uno de sus líneas de acción, los encargados de otros programas, unidades o servicios que tienen una relación directa con el Programa, y profesionales de instituciones externas al aparato público que han sido subcontratadas para apoyar acciones en la línea de gestión del Programa).

El estudio aplicó metodologías cuantitativas y cualitativas y se apoyó en variadas fuentes de infor-

mación (ver recuadro 2). En algunos temas, se trabajó con el universo de escuelas que entre 1990 y 1998 habían estado en el programa; en otros, con muestras estadísticas representativas de este universo, y en otros, con muestras intencionadas para las cuales se analizaron en profundidad aspectos y temas específicos.

<b>RECUADRO 2</b>			
<b>Temas, fuentes de información, muestras e instrumentos aplicados en la evaluación</b>			
<b>Tema</b>	<b>Fuente de información</b>	<b>Universo / muestra</b>	<b>Instrumentos</b>
Focalización y características de los escuelas P-900 Impacto del programa sobre resultados de	Estadísticas del MINEDUC  Estadísticas del MINEDUC	Universo de escuelas	Análisis estadístico descriptivo, comparación escuela P-900 y no P-900.  Universo de escuelas Variaciones en puntaje SIMCE aprendizaje en el tiempo relativo a grupos de control de escuelas similares, análisis temporal y según características de escuelas, con algunas desagregaciones regionales.
Resultados del programa a nivel de producto y efectos en las escuelas	Estadísticas del Ministerio Encuestas  Entrevistas semiestructuradas	Muestra aleatoria estadísticamente representativa de escuelas P-900  Muestra intencionada de 20 escuelas	Encuesta a director (328)  Encuesta a profesores (1953)  Encuesta a monitores TAP (214) 80 observaciones de sala de clase, 40 en lenguaje y 40 en matemáticas, 40 en 1ero básico y 40 en 4to básico Observación de 9 sesiones de taller de profesores. Observación de 12 sesiones de TAP. Entrevistas no estructuradas a directivos, profesores, apoderados y niños, sostenedores y supervisores.
Procesos del programa e interacción programa escuelas	Estadísticas, informes y documentos del programa Entrevistas semiestructuradas	Muestra intencionada de informantes claves y actores centrales en el programa	39 entrevistas incluyendo nivel central del programa, consultores y ejecutores del programa, DEPROV y supervisores.

Fuente: *Elaboración propia a partir de Asesorías para el Desarrollo y Santiago Consultores (2000), op.cit.*



A continuación se sintetizan los principales logros y dificultades del Programa, ordenados bajo los siguientes subtítulos:

- cobertura y focalización;
- resultados a nivel de producto, efecto e impacto;
- ciclo programático del P-900 y las interrelaciones entre la unidad coordinadora central y las escuelas.

### 3.2. Cobertura del programa, focalización y características de las escuelas P-900

Entre 1990 y 1998, el 46 % de los establecimientos educacionales subvencionados del país, han estado uno o más años en el P-900. Hasta el año 2000,

cada año 900 escuelas, aproximadamente, estaban adscritas al programa, el cual llegó a más de 5 mil profesores, a 150 mil alumnos de primer ciclo, a casi 2 mil monitores y a 40 mil niños TAP (Ministerio de Educación, 2002).

Al comparar las escuelas P-900 con el resto de las escuelas subvencionadas, la evidencia es clara: el Programa ha estado bien focalizado. Ha llegado preferentemente a escuelas con bajos resultados SIMCE (cuadro 1) y fuerte vulnerabilidad social, cuyos apoderados tienen un nivel de escolaridad bajo (cuadro 2).

La focalización del P-900 según SIMCE, fue nítida y fuerte en los primeros años, y se hizo más problemática en años recientes.

**CUADRO 1**  
**Características de las escuelas P-900: Nivel de puntaje simce al entrar al programa, comparativo con escuelas no P-900**

Puntaje SIMCE Inicial	Período 1988-90		Período 1991-92		Período 1993-94		Período 1995-96		Período 1997-99	
	P-900	No P-900	P-900	No P-900	P-900	No P-900	P-900	No P-900	P-900	No P-900
< a 40	39%	5%	10%	1%	3%	1%	2%	0%	1%	0%
40 – 49	56%	26%	38%	10%	15%	3%	14%	1%	9%	0%
50 – 59	4%	42%	40%	33%	42%	15%	38%	13%	38%	4%
60 – 69	0%	21%	11%	37%	33%	36%	35%	37%	37%	27%
70 y más	0%	7%	1%	18%	7%	45%	11%	48%	15%	69%
<b>Total escuelas</b>	892	2924	1222	2374	1116	2205	1013	2078	1022	2047

Fuente: *Asesorías para el Desarrollo y Santiago Consultores (2000), op.cit.*

Pese a que el P-900 no utiliza un criterio de selección de escuelas que considera variables relativas a la situación socioeconómica de los alumnos o el entorno de la escuela, la fuerte asociación que existe en Chile entre el nivel SIMCE que obtienen los establecimientos y el nivel socioeconómico de los hogares de los alumnos, lleva a que el programa esté bien focalizado también en la dimensión socioeconómica. Como lo muestra el

cuadro 2, el programa ha llegado preferentemente a escuelas que registran un índice alto de vulnerabilidad escolar (estimado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, JUNAEB), a escuelas municipales, con entre 100 y 299 alumnos matriculados, y localizadas en ciudades de menor tamaño; que atienden alumnos cuyos padres tienen un nivel educacional bajo y un gasto mensual modesto en educación modesto.

**CUADRO 2**  
**Características de las escuelas P-900 en relación con escuelas no P-900 (porcentajes)**

<b>Características socioeconómicas de las escuelas</b>	<b>P-900</b>	<b>No P-900</b>
<b>Dependencia:</b> % de establecimientos municipales	81,9	46,3
<i>Matricula total:</i> 1998	100,0	100,0
< 100 alumnos	14,6	12,3
100 - 299 alumnos	44,3	23,2
300 y más alumnos	41,1	64,5
<i>Tamaño ciudad en que se localiza:</i>	100,0	100,0
En ciudades y áreas con menos de 20.000 habitantes.	58,0	21,9
En ciudades con más de 20.000 habitantes	42,0	78,1
<i>Nivel socioeconómico:</i>		
- % de padres sin o con educación básica incompleta (1996)	87,5	37,4
- % de padres con gastos educacional mensual inferior s \$ 5.283 (1996)	79,9	53,5
- % con Índice de Vulnerabilidad (JUNAEB) superior a la mediana (1998)	72,9	24,8

Fuente: Asesorías para el Desarrollo y Santiago Consultores (2000), op. cit.

### 3.3. Resultados del P-900 en las escuelas

Los resultados del programa en las escuelas se presentan, diferenciando entre resultados a nivel de producto, de efecto y de impacto. Los resultados a nivel del producto se asocian a las acciones que el programa impulsa en la escuela, si estas acciones ocurren y las características o cualidades que asumen. En el caso del P-900, se trata de indicadores que dan a conocer la disponibilidad y uso de los materiales y recursos didácticos que entrega el mismo programa, el funcionamiento y las características de la reflexión pedagógica que tiene lugar en el Taller de profesores, el funcionamiento y características de los TAP, la existencia y las características de los Equipos de Gestión (EGE) y el Proyecto Educativo Institucional (PEI), la naturaleza del apoyo que brinda el supervisor a la escuela, entre otros.

Los resultados a nivel de efecto revelan lo que el programa espera que ocurra por la presencia de los “productos” que instala en la escuela, esto es, remite a las prácticas pedagógicas en el aula, el desarrollo personal y afectivo, y la autoestima de los niños que

asisten al TAP, el liderazgo que ejercen los directivos de la escuela y los espacios de participación de los docentes y la autonomía e iniciativa con que la comunidad escolar asume su misión.

Los resultados a nivel de impacto dan a conocer los objetivos últimos del programa, esto es, los resultados del programa en el nivel de aprendizaje que logran los alumnos (prueba SIMCE), y en cuanto a su aporte a la equidad de resultados educacionales (cierre de brecha de resultados por nivel socioeconómico).

#### • *Resultados a nivel del producto*

Las acciones o insumos que define y entrega el P-900, efectivamente llegan y se instalan en la escuela, y se utilizan o llevan a cabo, tales como materiales y recursos didácticos, Taller de profesores, Taller de aprendizaje, equipos de gestión escolar (EGE), proyectos educativos institucionales (PEI). Las escuelas cuentan, además, mientras están en el programa, con la visita regular, cada dos semanas, del supervisor.

No obstante, al momento de cualificar estas acciones e insumos, es posible apreciar que hay líneas

de acción que son muy coherentes con lo que busca el Programa, y otras que están más alejadas de ello.

### Talleres de Aprendizaje

- El Taller de aprendizaje es la línea de acción del P-900 mejor logrado, en tanto existe una alta coherencia entre los objetivos que persigue el TAP y las prácticas de los monitores. Los alumnos asisten regularmente, se sienten altamente motivados y trabajan y aprenden haciendo.
- Los monitores reclaman que necesitan más apoyo y retroalimentación respecto a lo que hacen, y señalan que se sienten inseguros para abordar la relación con la familia de los niños.
- Los TAP son valorados por docentes y directivos; no obstante, funcionan de modo paralelo a las otras líneas del P-900. La resistencia inicial de los docentes de rechazar la presencia de los monitores en la escuela, ha ido disminuyendo, pero aún se observa en no pocos casos una actitud de los profesores de segmentar lo que es aprendizaje escolar, que definen campo privativo de ellos, del desarrollo afectivo, personal y social de los niños, campo que “ceden” a los monitores.
- El Manual del monitor es un instrumento logrado, muy valorado y utilizado por los monitores, y un instrumento central que orienta su trabajo.

### Materiales didácticos, textos y biblioteca de aula.

Existe una valoración positiva y uso (aunque no homogéneo) de los materiales didácticos y textos elaborados por el Programa y de las bibliotecas de aula. Paralelo a lo anterior, hay problemas logísticos, en el sentido que el material no llega a las escuelas en el momento oportuno: antes del inicio de clases. Los materiales y textos son muchos. Directivos y docen-

tes manifiestan dificultades para trabajar con el material y con cierta frecuencia lo dejan de lado, o no tienen claro qué material es mejor y para qué.

### Taller de Perfeccionamiento Docente en servicio (taller de profesores)

Existen debilidades fuertes en la dinámica y profundidad e implicancias prácticas de la reflexión pedagógica en los Talleres de Perfeccionamiento, donde destacan:

- Uso más bien mecánico de los módulos de reflexión-acción propuestos por el programa, sin lograr adecuaciones a las particularidades de la escuela y los intereses de sus directivos y docentes.
- Una práctica de trabajo en el taller que se distancia de lo que el programa espera. Rara vez se incorpora la experiencia concreta de los docentes en el aula a la reflexión, las preguntas del animador que no generan diálogo y debate, sino que respuestas cortas y agregación de frases y los temas que se abordan no se sistematizan.
- Actitud pasiva de los docentes que no tienen una responsabilidad predefinida para la sesión; rara vez ponen temas o plantean preguntas o muestran curiosidad por debatir lo que dice el colega.
- La reflexión poco profunda, con escaso debate y sin acumulación colectiva de conocimiento. Hay mención a situaciones de aula y particularidades de los alumnos y sus familias, pero éstas no se traducen en la búsqueda de alternativas de acción para, por ejemplo, motivar a los niños, lograr un mejor manejo de la disciplina, profundizar en herramientas de evaluación formativa, lograr aprendizajes contextualizados y significativos.
- Ausencia de compromisos y/o estímulos para que los docentes lleven lo aprendido en el taller al aula.

Directores y algunos docentes reconocen estas debilidades, pero no se sienten impulsados a remediar la situación. A juicio de los consultores, esta situación sugiere que los directivos y docentes no se han apropiado realmente del Taller, no lo han adoptado como algo que es de su responsabilidad e iniciativa.

### Línea de gestión escolar

Esta es una línea de acción que tiene mucha menor visibilidad para los agentes de la comunidad escolar que las tres líneas anteriores, posiblemente porque es más reciente y ha sido menos sistemática. Los contenidos en esta línea, se trabajan en el taller de perfeccionamiento docente y durante las visitas de supervisor a la escuela. El trabajo se centra en transmitir el enfoque y herramientas de planificación estratégica y conducción de la escuela, más que en una asesoría práctica de gestión y manejo concreto de herramientas de trabajo. El Programa ha dejado instalado en las escuelas, un equipo de gestión (EGE) y un proyecto educativo institucional.

#### • *Resultados a nivel de efectos*

##### Prácticas docentes en el aula

Todas las salas estaban letradas y los profesores declaran que han realizado cambios en su práctica pedagógica. La observación externa indica que estos cambios no son masivos, observándose avances disímiles entre escuelas y entre profesores. Algunos han logrado trasladar el nuevo enfoque a sus prácticas en aula, otros lo han hecho parcialmente y otros no lo han logrado. En la muestra de 20 escuelas, en las cuales se observó 80 clases, un tercio de éstas califican de “mayoritariamente coherentes” con lo que propone el P-900. Las prácticas en aula con frecuencia adoptan más la forma que el fondo de la propuesta educativa P-900. A modo de ejemplo, los alumnos se sientan en grupo alre-

dedor de una mesa, para compartir materiales didácticos, pero no para resolver colectivamente una tarea.

Los profesores reconocen que es difícil llevar a la práctica el nuevo enfoque e identifican obstáculos personales (la formación recibida, el peso de hábitos adquiridos), del cuerpo docente como colectivo (individualismo, actitud de “dominio sobre la sala”, falta de experiencia en trabajo en equipo), de los niños, sus familias y la comunidad (precariedad material, presencia de ‘problemas sociales’, poca preocupación por los estudios, entre otros), e insuficiencias en la forma en que las líneas de acción del P-900 llegan y se instalan en la escuela.

La calificación de las prácticas pedagógicas de los docentes no se asocia a características de las escuelas (tamaño, dependencia administrativa, tamaño de los cursos, estar o haber estado en el P-900, años de permanencia en el programa, características de la gestión directiva, liderazgo directivo, calificación del Taller de profesores). En una misma escuela, hay observaciones que califican de coherente y de incoherente con el P-900, y un mismo docente puede realizar una clase categorizada como coherente en una asignatura (lenguaje, por ejemplo), y como no coherente en otra (matemáticas). De esta forma la mayor o menor coherencia de las prácticas pedagógicas aplicadas con el P-900, parece depender fundamentalmente de rasgos personales del docente y su familiaridad o cercanía con determinada asignatura.

##### Gestión escolar

Profesores y directores reconocen más y mejor trabajo colaborativo y en equipo, lo que para muchos de ellos se traduce en reuniones a las cuales asisten. En éstas se priorizan temas administrativos y de coyuntura por sobre temas técnico - pedagógicos. De modo similar, si bien la mayor parte de las escuelas cuenta con PEI, en muchas de ellas éste no

constituye una carta de navegación que orienta las decisiones, planificación y evaluación de la escuela en el plano de la enseñanza y aprendizaje que logra.

### Taller de Aprendizaje

- Profesores, directores, padres y monitores reconocen importantes efectos de los Talleres de aprendizaje sobre autoestima, actitudes frente al aprendizaje y conductas individuales y sociales de los niños.
- Como efecto no esperado, los monitores desarrollan o refuerzan su vocación social y docente con el trabajo en los TAP. Más de la mitad de ellos tiene intención concreta de proseguir estudios en pedagogía, párvulos o asistencia social. Más de un cuarto de los monitores en 1999, está siguiendo cursos de capacitación o un programa de estudio en el área; un 45% dice tener planes concretos de proseguir estudios de pedagogía; y un 38% dice que está pensando seguir estudios de pedagogía o psicología o temas relacionados. Los TAP se han convertido, así, en un

“semillero” de futuros docentes, que ya manejan metodologías innovadoras y realizan un trabajo diferenciado, de acuerdo a las necesidades de los alumnos, es decir, están alineados en el espíritu de la Reforma Educacional.

### Resultados de impacto del P-900: Variaciones en Puntaje SIMCE

El Programa P-900 ha tenido un impacto general positivo sobre las variaciones en puntaje SIMCE de las escuelas participantes, comparado con las variaciones de grupos de control de escuelas comparables<sup>4</sup>, contribuyendo a alcanzar metas de equidad dentro del sistema escolar, al afectar más profundamente a escuelas en situaciones más precarias desde el punto de vista de sus resultados SIMCE antes de ingresar a él, y acercar su rendimiento al resto de las escuelas subvencionadas. Este impacto del programa no es homogéneo a lo largo de la década ni según características de la escuela (cuadro 3).

900.

### CUADRO 3

#### Variación en puntajes simce (cuociente variación puntaje escuelas P-900 y variación de su grupo de control)

SIMCE		Período 1988-90	Período 1990-92	Período 1992-94	Período 1994-96	Período 1988-96	Período* 1996-99
Año		1990	1991 y 92	1993 y 94	1995 y 96	1990 a 96	1997 a 99
<b>General</b>		<b>0,80</b>	<b>3,56</b>	<b>-0,89</b>	<b>-0,43</b>	<b>0,75</b>	<b>0,22</b>
<b>Puntaje Inicial</b>	<50	0,82	5,12	1,38	0,06	2,00	
	50-59,99	0,30	2,64	-0,10	0,01	0,77	1,61
	60-69,99	n/d	0,77	-2,52	-0,86	-0,75	-0,62
	70-79,99	n/d	-2,72	-4,36	-1,30	-2,39	-2,45
<b>Matrícula</b>	<100	-1,48	3,41	-1,72	-1,70	-0,21	0,20
	100-299	1,09	3,28	-0,66	0,01	0,91	0,55
	300 o más	0,80	3,88	-1,04	-0,71	0,72	-0,18

\* La puntuación de la escala se modifica a partir de la prueba SIMCE de 1999. Para 1996 existe una traducción de los puntajes originales a los que le corresponden a cada escuela, según la nueva puntuación.

Fuente: Asesorías para el Desarrollo y Santiago Consultores (2000), op.cit.

El impacto fue altamente positivo en 1990-92, cuando el programa recién se iniciaba y era el único innovador en el sector educación. Desciende a partir de 1992, aparejado con intervenciones innovadoras por parte del Ministerio sobre el conjunto de las escuelas básicas, y no sólo las de bajo rendimiento, lo que se traduce en una pérdida de perfil del P-900, más si se reconoce que en términos de volumen de recursos estos otros programas (las distintas líneas de acción del MECE Básica), fueron de mayor envergadura que el P-900. El impacto vuelve a ser positivo en 1996-99.

El impacto es fuerte en escuelas con un puntaje SIMCE antes de entrar al programa inferior a 60 puntos (en la escala antigua del SIMCE), y en escuelas con una matrícula entre 100 y 299 alumnos. El impacto es inexistente en escuelas que entran al programa con un puntaje SIMCE superior a 60 puntos (situación poco frecuente a comienzos de los 90), que se incrementa con el tiempo como consecuencia de los logros del programa, al punto que en 1997-99, cerca de la mitad de las escuelas en el programa registra al ingresar un puntaje SIMCE superior a 60 puntos.

El impacto es débil y hasta 1996 no significativo en las escuelas chicas (matrícula igual o inferior a 100 alumnos), y menor en establecimientos con una matrícula de 300 o más alumnos. No hay diferencias significativas ni regulares en variación puntaje SIMCE entre escuelas municipales y escuelas particulares subvencionadas.

La evaluación se detuvo en el desempeño SIMCE de las escuelas participantes en el P-900 en cada región del país, para verificar si el programa efectivamente logró mejorar la posición relativa de las escuelas P-900 en la región. La conclusión es que el programa llegó a las escuelas de más bajo rendimiento, y permitió que éstas mejoren su posición relativa

respecto al resto de las escuelas de la región, aportando a la equidad del sistema. No obstante, en cada región, cerca de un tercio de las escuelas P-900, no mejoraron su posición relativa respecto al resto de las escuelas subvencionadas en ella.

La variable años de permanencia de la escuela en el programa, indica dos situaciones importantes:

- a) si los puntajes SIMCE de la escuela no mejoran en tres años, es difícil que mejoren más adelante; estas escuelas “están pegadas” y las acciones del Programa no son las más convenientes para ese tipo de escuelas, requiriendo un conjunto de acciones adicionales o distintas a las que el Programa otorga; y
- b) la permanencia de las escuelas en el Programa por sobre los tres / cuatro años no aumenta la probabilidad de mejorar su posición relativa en la región., vale decir, parece conveniente acotar la permanencia de las escuelas en el programa a un período de 3 años, decisión que el P-900 adoptó en 1998.

La evaluación preguntó por la sustentabilidad del impacto que el P-900 tiene en los puntajes SIMCE con posterioridad al egreso del programa, para lo cual las escuelas se agruparon en cohortes según fecha de ingreso y egreso, y se observaron las tendencias SIMCE post-egreso. El 60% de las cohortes analizadas, las cuales representan el 72% de las escuelas, al egresar del Programa muestran una variación relativa del puntaje SIMCE menor a la evidenciada durante el desarrollo del Programa. Ello sugiere que los procesos y prácticas que el Programa instaura en las escuelas, al momento de egreso, no se encuentran suficientemente consolidados para que las escuelas puedan seguir replicándolos en forma autónoma, sugiriendo la necesidad de pensar en un apoyo post-egreso.

En síntesis, el P-900 es altamente valorado, entrega importantes insumos a las escuelas, instala productos, genera efectos e impacta positivamente sobre las variaciones en puntaje SIMCE de las escuelas, respecto a grupos de control de características similares, y contribuye a la calidad y equidad de la educación, resultados todos positivos y muy centrales. No obstante, hay un segmento de escuelas que no mejora sus resultados de aprendizaje o que retrocede en los mejores resultados logrados al egresar del programa.

### 3.4. Ciclo programático del Programa: fortalezas y debilidades

El ciclo programático da a conocer los procesos fundamentales asociados a la ejecución del P-900, desde el nivel central al regional y provincial, y a la escuela, y desde ésta hacia los niveles superiores. La evidencia presentada hasta acá, revela que el programa funciona con relativa eficiencia y obtiene resultados a nivel de producto, efecto e impacto, pero que estos pudieran ser más fuertes y estables<sup>5</sup>.

La mirada a los distintos momentos del ciclo programático, muestra procesos que se hacen, que obtienen resultados positivos, pero que se podrían hacer mejor. Cuatro procesos concretos son los más problemáticos:

#### *Procedimientos de ingreso de la escuela al P-900*

- En la forma en que se decide el proceso de ingreso entre el MINEDUC y la DEPROV y luego, entre el supervisor DEPROV –la escuela– el sostenedor hay conversaciones que no se realizan, acciones y compromisos que no se amarran y, que por tanto, se cumplen de modo incompleto y mediando malentendidos. Los equipos regional y provincial responsables de transferir el programa desde la Coordinación Nacional a la

escuela, manifiestan un estado de ánimo negativo respecto a las escuelas que en su región entran o no entran el P-900: sienten que su opinión no es considerada y que la asignación tiene tintes de arbitrariedad. Esto revela que el nivel central no ha logrado transmitir adecuadamente hacia los niveles regional y provincial el significado del programa, su importancia para la equidad de resultados de aprendizaje y, en ese contexto, la justificación del criterio de selección de las escuelas P-900: 10 % inferior de puntaje SIMCE en 4to básico en cada departamento provincial.

- Los resultados de la prueba SIMCE, muestran importantes variaciones regionales, por lo que el criterio de selección del 10 % implica que en algunos departamento provinciales entran al programa escuelas con puntajes SIMCE de 60 puntos o más (puntuación antigua), nivel a partir del cual, según constató la evaluación, el P-900 deja de tener resultados positivos de impacto.
- El P-900 define procedimientos que preparan la incorporación de la escuela al Programa, que implican una negociación entre el supervisor, sostenedor y director del establecimiento, en la cual se concretizan por escrito los compromisos de cada parte con el Programa (aportes, responsabilidades, recursos, etc.). Si bien existen los

<sup>4</sup> Los grupos de control se definieron según tres variables: similar nivel inicial de puntaje SIMCE y similar tamaño de matrícula.

acuerdos firmados, la conversación que debiera preceder el acuerdo, no siempre ocurre y las partes posteriormente no asumen los compromisos firmados. Resulta esencial fortalecer el proceso de discusión conjunta del supervisor, director de escuela y sostenedor. Dedicar tiempo a esta fase, llevaría a una mejor comprensión del programa y un compromiso más efectivo de las partes involucradas en él, en particular directores y sostenedores.

En definitiva, estas debilidades o ineficiencias (insuficiente sintonía del nivel central y los niveles regional / provincial, “verticalidad” con que el Programa es propuesto a la escuela y ausencia de un espacio real de conversación con los actores relevantes, y la inclusión de escuelas de todos los departamentos provinciales y no sólo escuelas que no alcanzan un umbral de puntaje SIMCE), repercuten desfavorablemente sobre los resultados que el P-900 logra en las escuelas.

### *El sistema de supervisión*

El supervisor es el agente intermediario por excelencia, encargado de transmitir el sentido del Programa desde el nivel central a la escuela, y adecuarlo a las particularidades de cada establecimiento escolar. A partir de 1990, con la implementación del P-900, el énfasis de la supervisión es de asesoría técnico-pedagógica más que de fiscalización administrativa, enfoque que es altamente valorado por supervisores, directivos y docentes. En los primeros años del P-900, el supervisor era exclusivo del programa y recibía capacitación directa de la Unidad Coordinadora. A partir

de 1998 la capacitación se encuentra mediada por el Coordinador de programa en el nivel provincial. Con esta decisión, los supervisores subjetivamente se sintieron alejados del programa y menos motivados con él. A esto se suma un factor externo al P-900: la creciente sobrecarga de trabajo de los supervisores, por la multiplicación de programas y líneas de acción del MINEDUC, y que ellos deben trasladar a las escuelas que tienen a su cargo. Por último, se suma el hecho que los supervisores muchas veces no fueron formados debidamente en habilidades y competencias específicas, que requieren las líneas de acción Taller de Profesores y Gestión escolar, como por ejemplo, efectuar diagnósticos en conjunto con la escuela, motivar a los actores a ser críticos, a disentir, a proponer alternativas, generar y mantener equipos de trabajo, resolver conflictos, negociar con el sostenedor, definir compromisos y controlar su cumplimiento<sup>6</sup>.

### *Ejecución del Taller de Perfeccionamiento Docente y de la línea Gestión Escolar*

- Taller de Perfeccionamiento Docente.
  - El Programa cumple con las actividades y procedimientos previstos, pero hay eslabones que fallan y la apuesta a que el Taller de Perfeccionamiento Docente sea un espacio concreto y aplicado de reflexión y aprendizaje en materias pedagógicas, sólo se concretiza en casos contados. Como se vio, la forma de trabajo y la dinámica de estos Talleres no es la esperada por el Programa.
  - De otro lado, el Programa no ha explicitado compromisos concretos para la escuela y los docentes de “aplicar y poner en práctica en el aula”. No hacerlo, no tiene consecuencias ni para los docentes, ni para el director, ni para la escuela. El programa no ha definido

<sup>5</sup> Cabe agregar que los costos del P-900 han sido relativamente bajos y estables a lo largo de la década. En pesos de 1999, el costo anual del programa por alumno era de \$8.890, y por escuela, de \$1.633.298. Estos valores son bajos considerando que aumenta en menos de un 2% el gasto ministerial por alumno en educación básica, y que el P-900 está presente en todas las regiones del país, y llega a un número significativo de escuelas y



- un mecanismo que premie este resultado o que castigue su ausencia.
- La ampliación de los contenidos tratados en el Taller a más temas y más complejos, ha ido en desmedro de la profundización de aquellos contenidos que son más urgentes en cada escuela en particular.
- Gestión Educativa.
  - Esta línea ha sido poco sistemática y ha recaído, en medida importante, en los supervisores, sin que éstos tengan aptitudes y competencias para la gestión, o hayan sido capacitados especialmente en el tema. Los límites de esta línea son particularmente fuertes cuando se considera que el Programa, a partir de 1998, se propone no sólo mejorar los aprendizajes de los alumnos, sino que también fortalecer la “autonomía de la escuela” (el desarrollo de una gestión autónoma).

### *Evaluación – retroalimentación*

La evaluación, como una fase en todo ciclo de trabajo, debe practicarse recurrentemente y, en términos de su contenido, debe cuidar la coherencia entre los objetivos y las actividades, y entre estos y las formas de medición de resultados (indicadores). El sentido de la evaluación está asociado al uso de los resultados que se generan para perfeccionar lo que se hace: la retroalimentación.

El tema de la evaluación y retroalimentación, es todavía un problema de diseño no resuelto, un déficit que se observa en el conjunto de la política social y no sólo en educación o en el P-900. Dicho programa instaló en 1998 pautas de control de avance del programa en la escuela, las que debieran impulsar acciones de autoevaluación en las escuelas. Esta iniciativa es un avance. No obstante, los indicadores

definidos, miran el funcionamiento de cada línea y no la sinergia entre ellas, ni su efecto conjunto sobre la escuela. Otro nivel en que se vislumbra una falta de evaluación dice relación con las acciones que realizan cada uno de los agentes involucrados en el programa: monitor de los TAP, supervisor, director, sostenedor, docentes.

### *Acompañamiento post egreso de las escuelas*

Debiera implementarse un cuarto proceso que en la actualidad no existe, y que el programa debiera incorporar. Se trata de un apoyo post egreso. El criterio de egreso que aplica el P-900, es básicamente una mejora significativa en puntajes SIMCE. La evaluación sugiere la conveniencia de agregar a estos criterios, un indicador que dé cuenta de la capacidad de gestión directiva de la escuela y de su autonomía para funcionar sin el programa. Más de la mitad de las escuelas, disminuye sus resultados SIMCE con posterioridad al egreso del P-900, lo que sugiere la conveniencia de diseñar un plan de acompañamiento a la escuela que egresa. La comunidad escolar, cuando la escuela egresa del P-900, percibe una situación “de abandono”, y no cuenta con una definición clara de los pasos que debe seguir.

## **4. CONCLUSIONES Y APRENDIZAJES**

### **Resultados del programa**

El P-900 es un programa focalizado en escuelas de bajo rendimiento, que obtiene resultados positivos a nivel de producto, efecto e impacto. Estos resultados son fuertes a nivel de producto y se debilitan al mirar efectos y resultados. Los efectos e impacto en el aprendizaje, son más fuertes en algunas escuelas (de muy bajo puntaje SIMCE inicial, con entre 100 y 299 alumnos) y en algunos momentos, en particular, en los primeros años, cuando el P-900 era

“exclusivo” (único) y no “competía” con otras políticas y acciones de mejoramiento educativo del MINEDUC.

Los efectos y el impacto del programa podrían haber sido más fuertes, en el sentido que el programa muestra ineficiencias en su implementación. Éstas afectan en particular a dos de sus líneas de acción el Taller de Perfeccionamiento Docente y la gestión escolar.

- En la primera, el nudo principal a vencer es elevar el nivel de reflexión que tiene lugar en los talleres, hacerlo más práctico y aplicado, y definir mecanismos que estimulen el traslado de lo aprendido en el taller al aula.
- En la segunda, el nudo principal tiene que ver con déficits iniciales de liderazgo pedagógico en las escuelas, y en debilidades del supervisor para asumir el apoyo en esta línea. El hecho que un tercio de las escuelas que entran al P-900 no logran mejorar sus resultados, y que otro tercio retrocede al egresar del Programa, da cuenta de la magnitud del problema de gestión pedagógica que afecta a una parte de las escuelas P-900, y que el programa no ha logrado mejorar.

Dos líneas de trabajo han sido especialmente importantes: los Talleres de

Aprendizaje y la producción y distribución de materiales y recursos didácticos.

- La primera es interesante, porque complementa el trabajo en la escuela de los profesores (educación formal) con la labor socio - pedagógica de monitores de la comunidad (educación informal). La articulación entre lo formal y lo informal no fue fácil, pero el P-900 ha logrado avanzar en el reconocimiento recíproco de estas dos instancias de enseñanza y aprendizaje.
- La segunda es una línea más tradicional, pero innova en instrumentos tan centrales como la

biblioteca de aula, además de aumentar la cantidad y diversidad de los materiales disponibles para alumnos y profesores en la escuela, al punto que algunos profesores se confunden con tanto material y tienen dificultades de decidir qué es mejor para qué, o les falta tiempo para estudiar el material y los recursos didácticos entregados.

### Focalización del programa

El programa logra una buena focalización. Este resultado fue posible por dos condiciones iniciales presentes: por un lado, mediciones regulares y sistemáticas de los resultados de aprendizaje que obtienen las escuelas al final del primer ciclo de la enseñanza básica y, por otro, la decisión de la Unidad Coordinadora de aplicar rigurosamente este criterio. La no existencia de mediciones sistemáticas de resultados de aprendizaje de los estudiantes, hubiera dificultado la buena focalización lograda, abriendo la puerta para decisiones arbitrarias y clientelísticas, en cuanto a las escuelas que entran y que salen del Programa.

La selección de los niños que asisten a los TAP se dejó en manos del profesor del curso. No existe una apreciación clara de cómo los profesores siguieron las instrucciones del programa / supervisor para seleccionar a estos niños: aprendizaje lento, repitencia, baja autoestima, desmotivación, timidez, agresividad, hiperactividad.

Un efecto adverso no esperado en el tema de los programas focalizados, es la estigmatización de los destinatarios. En el caso del P-900, pese a alarmas y conductas iniciales de estigmatización de las escuelas, el aporte en recursos y materiales didácticos y la visita regular del supervisor, tempranamente borró la imagen negativa de escuelas P-900, al punto que las escuelas se “sienten abandonadas” al dejar el Programa y añoran el apoyo recibido, en particular los

materiales y recursos didácticos. El programa, por otra parte, no muestra evidencia de una estigmatización de los niños que asisten a los TAP.

### El cambio educativo o mejora de la escuela: oportunidades y requerimientos

Las escuelas, como las del P-900 (de alta vulnerabilidad y bajo SIMCE), para mejorar requieren de apoyo externo. El P-900 entregó apoyo a las escuelas en distintas áreas, y obtuvo resultados positivos en una proporción importante de ellas. Aprendemos del P-900 que el cambio educativo, en particular para llegar al aula, toma tiempo, y que siempre está presente el riesgo de una regresión (nuevo descenso en los resultados).

El apoyo externo del P-900 fue una oportunidad de mejora efectiva en una parte de las escuelas; en otras los resultados fueron efímeros, y en otras, nunca existieron. ¿Qué hizo la diferencia? Si el apoyo externo se transforma en buenos resultados de aprendizaje, depende en importante medida de elementos subjetivos: compromiso, expectativas, mística, voluntad de cambio y creer que es posible. Esta dimensión subjetiva es tan importante en el cambio educacional y la mejora en la escuela, como los elementos objetivos: recursos, materiales, organización, equipos de trabajo, procedimientos, etc., vale decir, como se ha detectado en otras partes<sup>7</sup>, para que haya mejora educativa y ésta sea sustentable, los agentes afectados necesitan compartir la necesidad y el sentido del cambio. Lo observado en los Talleres de Perfeccionamiento Docente y las debilidades en la línea de gestión escolar, dan cuenta de poca conciencia sobre la necesidad y sentido del cambio en directivos y docentes, y bajas expectativas en cuanto a la posibilidad del mismo. La ausencia de estos elementos, impide que la escuela “endogenice” los apoyos que

recibe de afuera (del P-900, en este caso), los haga suyos y los transforme en algo propio. En este sentido el tema simbólico de cómo desde el Ministerio se comunica y conversa una política y un programa, y cómo éste es recibido y entendido por la comunidad escolar, debiera ser siempre un eje de preocupación de las autoridades y encargados de implementar las políticas del Ministerio de Educación.

La política pública de educación en nuestros países, no presenta elementos que favorezcan esta “significación” del apoyo externo por parte de las escuelas. Por lo general, las intervenciones tienden a ser estandarizadas y de moldes predefinidos, en cuanto a acciones a desarrollar en la escuela, tiempos en que se desarrolla, modalidad de trabajo, etc. Esta estandarización no deja espacio a la particularidad de situaciones, y dificulta que las escuelas le den un sentido propio al cambio, dificulta que directivos y docentes, disientan, negocien, signifiquen y en este proceso hagan suyo el cambio que se busca, relacionándolo con su trabajo cotidiano y concreto en la escuela. En síntesis, las políticas deben procurar que el cambio educativo que buscan, sea “vivenciado y comprendido desde dentro”.

### Escuelas efectivas en sectores de pobreza

Investigaciones recientes sobre escuelas efectivas y no efectivas en sectores de pobreza en Chile, y los factores / procesos que impulsan el movimiento

*estructura de costos del programa revela que los TAP representan el 34%; los materiales y recursos didácticos, el 25%; la supervisión el 25%; los gastos de operación, el 12%; el taller de perfeccionamiento docentes, el 8%; y la línea gestión escolar, el 1% del costo económico total del programa (Asesorías para el Desarrollo y Santiago Consultores, 2000, op.cit.).*

hacia una mejora de la escuela y los que impulsan el deterioro, así como la comparación con escuelas que han mantenido bajos y estancados niveles de aprendizaje, permiten pronunciarse sobre una jerarquización de los factores de efectividad escolar<sup>6</sup>. De estos trabajos se desprende que:

- En el corazón de las escuelas efectivas estudiadas, hay una gestión escolar centrada en lo pedagógico, que marca la labor del establecimiento, que dirige y asegura una constante preocupación de directivos y profesores por el aprendizaje de los alumnos. Esta gestión se complementa y retroalimenta con un buen trabajo de los profesores en el aula, trabajo que es evaluado y cuenta con el respaldo y apoyo regular del equipo directivo. Pese a trabajar en contextos de alta vulnerabilidad social, estas escuelas no dejan de privilegiar su función educativa, y han entendido que no pueden sacrificar metas de aprendizaje por metas de protección y asistencia social, como sucede con frecuencia en otras escuelas. De esta forma hay dirección pedagógica y un trabajo de aula exigente y riguroso, con el profesor y con los alumnos. Tras estas características, hay un fuerte liderazgo directivo, una escuela que tiene un proyecto educativo, en la existe un trabajo colaborativo de reflexión y análisis pedagógico de lo que se hace y logra en el aula.
- Las expectativas de directivos y profesores son parte de la columna vertebral de la efectividad, e interactúan permanentemente con las características de gestión institucional pedagógica y el trabajo en el aula. Los profesores y directivos,

creen en el potencial de sus alumnos y transmiten sus expectativas a los alumnos, haciéndolas públicas, motivándolos a superarse, a aprender. De hecho, la motivación de los alumnos, es una de las principales preocupaciones del profesor en el aula. La motivación de los niños, no es una constante, imagen que se aprecia con cierta frecuencia en el cuerpo docente, sino una variable de la cual el profesor y la escuela son responsables. El tema de las expectativas está presente, no sólo en la relación profesor-alumno, sino también en los directivos y líderes pedagógicos, respecto al potencial de aprendizaje de los profesores y, al mismo tiempo, supone una visión de la escuela como una “que puede más” y que se esfuerza por superarse.

- En una segunda jerarquía de factores, se encuentran los relativos al clima, compromiso y relaciones interpersonales en la escuela, los recursos o apoyos con que cuentan, y la relación escuela-familia.
  - *El compromiso con las escuelas, clima organizacional y de relaciones interpersonales es fundamental.* Para que una escuela funcione se requiere una cuota de confianza entre los integrantes de la unidad educativa, una identidad y compromiso, y un clima que permitan un fluido trabajo pedagógico colaborativo, donde se revisa lo que cada uno y todos en conjunto hacen, se critica, se enmienda el rumbo, se plantean mejoras. Pero lo que define la efectividad no es la confianza, identidad y clima, sino en el cómo éstos se ponen al servicio del proceso de enseñanza-aprendizaje, y no de otros fines o propósitos. De hecho, un exceso de buen clima o un cuidado exagerado de éste, puede llevar a desvirtuar el trabajo pedagógico de la escuela.

<sup>6</sup> Otro tema que cruza la labor del supervisor, es que él es co-responsable de los problemas y errores que surgen en la ejecución de las líneas de acción del Programa en la escuela. Es posible que frente a prácticas poco efectivas, su posición de co-

- *Las escuelas efectivas no esquivan el tema de los padres y apoderados.* Cada una lo asume y desarrolla acciones concretas para construir un vínculo con ellos. Estas acciones, sin embargo, son disímiles entre las escuelas y expresan visiones distintas acerca de las familias y sus posibilidades para apoyar el proceso de aprendizaje de los hijos. Hay escuelas que sólo exigen de los padres un mínimo de responsabilidad para con sus hijos, y basan su alianza en un compromiso básico, donde la familia intentará no ir en contra de la educación que la escuela le está entregando a los niños. En el otro extremo, es posible encontrar escuelas que han incorporado a los padres de familia en la sala de clases, a través de sistemas de tutoría. Lo central es que, aún con estrategias muy distintas, todas las escuelas entienden que el tema de la familia y su participación en la educación de los hijos no pueden dejarse de lado. No existe, sin embargo, una relación directa en el sentido que una mayor cercanía escuela-familia se encuentre asociada necesariamente a mejores resultados educativos. Observamos en escuelas efectivas, en escuelas críticas y en escuelas que experimentaron un deterioro de sus resultados, situaciones muy diversas en cuanto a la forma en que tratan y se vinculan con los apoderados. La diferencia principal de las escuelas efectivas con el resto, es que muestran una postura más definida y fundamentada sobre la forma de relación que tienen con los apoderados.
- El apoyo externo puede ayudar si está presente, pero las escuelas que consiguen ser efectivas muestran situaciones disímiles de apoyo. Hay escuelas que cuentan con un amplio apoyo de la comunidad y de instituciones del entorno y que, sin embargo, no han conseguido despegar. Por su parte, hay escuelas que han logrado mantener sus buenos resultados educativos, a pesar de no contar con más apoyo que el que les entrega el Ministerio. La diferencia no la marca entonces si existe o no dicho apoyo, sino, más bien, cómo la escuela procesa, negocia y aprovecha las oportunidades y recursos a los cuales puede o logra acceder.
- *¿Qué factores/procesos desencadenan movimientos hacia una mayor efectividad y pérdidas de efectividad de las escuelas?* Los ejes de cambio, como cabe esperar siguiendo los resultados presentados hasta acá, se centran en la gestión institucional y trabajo en el aula. Son cambios en la forma en que las escuelas realizan la tarea pedagógica, los que se expresan en movimientos hacia arriba o hacia abajo en los resultados de aprendizaje. Estos cambios, como se verá, son impulsados por una mezcla o combinación de factores externos e internos a la escuela. Los factores internos tienen que ver con modificaciones en el estilo de liderazgo, en las prioridades de la escuela, con problemas de clima y relaciones interpersonales, con la relación escuela –familia. Los factores externos tienen que ver con la entrada o salida de profesores o directivos de la escuela, con el retiro o llegada de apoyos y recursos, con modificaciones en las características del alumnado, con la competencia con otras escuelas. En general, es un factor externo el que desencadena el proceso de cambio en las escuelas. Estos factores de entorno, van moldeando y consolidando fuerzas internas de cambio en la

escuela. La escuela puede aprovechar y manejar de buena o mala manera lo que el entorno le ofrece o demanda. En el primer caso, la escuela enfrenta las oportunidades y amenazas que provienen desde el exterior con estrategias y cambios internos oportunos y pertinentes. En el segundo, la escuela no reconoce las oportunidades y amenazas o lo hace tardíamente, dificultando la tarea pedagógica y generando repercusiones negativas en los resultados de aprendizaje.

- *¿Cuáles son las razones centrales que explican la caída en resultados de aprendizaje de escuelas, que hace unos años obtenían buenos resultados?* Hay tres grupos de factores que se asocian al deterioro en resultados académicos de las escuelas. El primer grupo tiene que ver con el eje básico de cambio: el debilitamiento o ausencia de una gestión pedagógica efectiva en las escuelas. Este debilitamiento responde en varias escuelas a problemas en cuanto a clima y relaciones interpersonales, a un deterioro en el orden y la disciplina de la escuela, y a cambios en el liderazgo y dirección escolar. El segundo grupo de factores, dice relación con cambios en la composición y diversidad del alumnado y, finalmente, el tercero se relaciona con la capacidad de las escuelas para adaptarse a los cambios, tanto internos como externos que experimentan. El eje más fuerte y común de deterioro, se vincula a factores de cambio en el entorno que se expresan en un alumnado de características distintas al pasado, unido a una baja y no oportuna capacidad de adaptación de la escuela a este cambio.
- *Claves de la mejora o despegue de escuelas hoy efectivas que antes no lo eran.* El proceso de mejora se construye desde dentro de la escuela y es en este sentido que cada escuela ha seguido su propio camino. No obstante, es posible de-

tectar algunas claves que vale la pena resaltar. El cambio hacia mejores resultados siempre tuvo impulsos desde el exterior, que “gatillaron” el despegue de la escuela: recursos y proyectos asociados a la Reforma Educacional (destacan acá el programa de las 900 escuelas y los Proyectos de Mejoramiento Educativo), cambio de la dirección o el jefe de la UTP, llegada de nuevos profesores, apoyo de una fundación educacional y/o involucramiento más activo del sostenedor educacional, el escándalo y “alerta” generada por un puntaje SIMCE extremadamente bajo, entre otros hitos. Estas “fuerzas externas” siempre se entrelazaron con agentes en la escuela que asumen el desafío, dan vida y lideran a las transformaciones. El “despegue” nunca responde a un solo factor o situación, sino que ilustra un proceso lento y difícil, de mucho esfuerzo y constancia, que se orienta por la percepción de la urgencia del cambio y una idea no necesariamente acabada de su dirección, con apertura y pragmatismo en cuanto a los caminos a seguir. Cada escuela fue buscando oportunidades, ensayando caminos, evaluando, corrigiendo y rediseñando acciones. Hitos en este proceso son un diagnóstico detallado sobre la realidad de la escuela, sus profesores y alumnos, para identificar los principales problemas y encontrar los mejores caminos para solucionarlos. El diagnóstico en sí no mejora la escuela, sólo lo hace si culmina en un plan de acción con prioridades y organizado en el tiempo, plan que la escuela monitorea y evalúa regularmente. Todas las escuelas que mejoraron, se propusieron metas a corto y mediano plazo, ambiciosas, pero alcanzables, las que son revisadas periódicamente. En todos los casos estudiados, se observa que la gestión de la escuela crecientemente comien-

za a concentrarse en los desafíos técnicos y pedagógicos. Esto significa, por ejemplo, que el trabajo administrativo pasa a ocupar un lugar secundario, que todas las acciones del cuerpo directivo comienzan a dirigirse hacia el objetivo de mejorar la enseñanza, y que se maximiza la presencia de la autoridad pedagógica en la escuela.

### Oferta ministerial: empalme con la escuela concreta y particular

La Reforma Educacional chilena de los años 90, se ha expresado en la multiplicación de programas y medidas que llegan y / o afectan a la escuela en distintos tiempos, con reglas distintas, con actividades parcialmente superpuestas. A modo de ejemplo, hay programas de desarrollo profesional docente, y al mismo tiempo, los programas de mejoramiento e innovación pedagógica implementan acciones de capacitación y perfeccionamiento; está el programa de distribución de textos escolares, y diversos programas a su vez distribuyen textos y material didáctico; varias iniciativas incluyen apoyos en gestión y solicitan al establecimiento la formulación de planes de acción concretos, los que se superponen; todos los programas solicitan información a los establecimientos parte de la cual se repite, pero la solicitan en distintos momentos y con formatos distintos. De esta forma, cada iniciativa mira y controla lo que está en su ámbito. La mirada del Ministerio, ha sido principalmente por programa y líneas de acción, en desmedro de una visión integral de la unidad educativa y sus necesidades concretas y particulares. Es posible interpretar la trayectoria en el tiempo del P-900, como un desarrollo que corresponde a las variadas lagunas que se fueron encontrando en las escuelas: éstas no mostraban un funcionamiento básico aceptable para una escuela, y fue necesario apoyarlas; crear y fortalecer EGE, defi-

nir proyectos, estimular el trabajo colaborativo entre profesores, reflexionar y definir una trabajo con la familia, etc. Cada nueva línea se definió desde el Ministerio y se supuso que todas debían llegar a cada escuela, sin pensar en las confusiones y presiones que esta ampliación podría provocar en la escuela y que no todas requerían necesariamente toda la “oferta”. En años recientes ha habido un reconocimiento en el MINEDUC de la debilidad del enfoque por programa, y se está buscando cómo lograr un enfoque más integral a la escuela, uno que conjugue la diversidad de las ofertas ministeriales con las necesidades y posibilidades del establecimiento, sus directivos, profesores y alumnos, logrando un mejor empalme entre ambos<sup>9</sup>.

En este empalme el supervisor es un eslabón clave. Los estudios que entregan información sobre el papel del supervisor, indican que éstos apoyan la instalación de los programas, en una modalidad que también se detectó en el P-900, vertical, desde el MINEDUC hacia el establecimiento, donde el punto más débil de su labor, según directivos y profesores, está en las dimensiones “*recoger la realidad del establecimiento*” y “*responder a las inquietudes de ellos*”. No es fácil para el supervisor, sobrecargado de trabajo, compatibilizar el peso de los instructivos y requerimientos del MINEDUC y los programas, con un apoyo técnico-pedagógico efectivo, apoyo para el cual no tiene mayor preparación ni recibe la capacitación requerida.

De otro lado, desde los programas se requiere una modalidad de trabajo más abierta, menos estandarizada, con mayores opciones para la escuela; en el caso del P-900, una modalidad de trabajo en la

*rresponsabilidad restrinja su visión e iniciativa para corregirlas.*

cual, por ejemplo, se pueda variar la secuencia e intensidad de las líneas de trabajo en función de las capacidades y necesidades específicas de la escuela. Esta flexibilidad, la cual no debe entenderse como desestructuración y falta de reglas, permitiría que los equipos en las escuelas definan sus prioridades y metas, que les permitan dar “los pequeños buenos pasos”<sup>10</sup> para avanzar en el mejoramiento de los resultados de aprendizaje.

### ¿Políticas de acción afirmativa o políticas generales para la enseñanza básica?

Las dos categorías de políticas son necesarias y debieran ser complementarias. Las acciones afirmativas siempre son más pequeñas (en recursos), frente a las acciones regulares y universales del Ministerio. El P-900, como se mencionó en la nota de pie 4, aumentó en menos de un 2 % el gasto por alumno que el MINEDUC realiza en educación básica. En este contexto es fundamental que los programas de acción afirmativa, estén bien insertos y articulados con las políticas generales y otras específicas del MINEDUC, y que éstas últimas no impliquen una acentuación de inequidades en el sistema escolar<sup>11</sup>. Cuando esto no ocurre, los programas de mejoramiento educativo bajo el enfoque de acción afirmativa, no son más que “una gota de equidad en un mar de inequidades” (expresión utilizada por uno de los participantes en el Seminario).

Las políticas de acción afirmativa, son particularmente importantes cuando el sistema educativo muestra diferencias, según nivel socioeconómico tan

grandes como las que se observan en Chile. En este contexto, resulta difícil que las unidades educativas más rezagadas aprovechen las oportunidades y los estímulos que ofrece la política general.

De otro lado, contar sólo con políticas focalizadas o de acción afirmativa, no favorece la mejora de resultados del sistema educacional en su conjunto, y por tanto, obstaculiza el desarrollo de capital humano, en un sentido económico – productivo y ciudadano que requiere el país. Lo que debe asegurar la gran política, son relaciones de sinergia entre las políticas de acción afirmativa específica y los otros componentes de la política educacional.

<sup>7</sup> Como lo han señalado varios autores, a modo de ejemplo, M. Fullan y S. Stiegelbauer (1996), “El cambio educativo. Guía de planeación para maestro”, editorial Trillas, México y F. J. Muriello (2003), “El movimiento teórico-práctico de mejora de la escuela. Algunas lecciones aprendidas para transformar los centros docentes”, REICE, Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio Educativo vol. 1. N° 7. En Chile la gravitación de esta dimensión subjetiva queda en evidencia en C. Bellei y otros (1994) “Quién dijo que no se puede. Escuelas efectivas en sectores de pobreza”, UNICEF - Ministerio de Educación,



## Clases de aceleración: estrategia para la corrección de la multirepitencia y la exclusión

Rose Neubauer da Silva<sup>1</sup>

*El fracaso escolar es el problema más agudo y más serio de la educación brasileña.  
Es un problema complejo que reúne tal número de cualidades negativas que asusta.  
Parece irremovible debido al tiempo en que está instalado entre nosotros.  
Es impactante debido al número avasallador de niños/as a los que atañe.  
Es antidemocrático debido a su incidencia selectiva en la población pobre.*

*Ana Maria Poppovic*

Durante el inicio del siglo XX el fenómeno de la repitencia fue objeto de estudios y análisis de centenas de artículos e investigaciones educacionales en Brasil. De manera general, éstos concluyen que las altas tasas de repitencia son producto de un sistema ineficaz que lleva al alumno al abandono y la evasión escolar.

Esa reincidencia perversa del fracaso, ha generado un enorme desfase edad/curso que contribuye a la construcción de una auto-estima negativa de los alumnos que pasan a considerarse incapaces de aprender. Además de eso, la repitencia sobrecarga el sistema con años adicionales de escolaridad, en los cuales no se garantiza un trabajo diferenciado con los alumnos.

En los años 80 varios educadores y estudiosos comienzan a denunciar la llamada “cultura” o “pedagogía” de la repitencia, práctica enraizada y valorizada en el cotidiano de las escuelas en Brasil, como estrategia natural e, incluso, necesaria para garantizar la “calidad” de la enseñanza.

En la década de los 90, los efectos de la globalización, de la diseminación sin fronteras de nuevas tecnologías de comunicación e información, sumados a la apertura política y la consolidación del sistema democrático en el país, resultaron en varios cuestionamientos de la educación escolar brasileira.

Además, el pésimo desempeño de los alumnos brasileiros en evaluaciones tanto nacionales como internacionales, por ejemplo PISA, se mostraba como fuerte indicador de que las escuelas en Brasil repro-baban mucho, pero enseñaban poco.

Con una red de 29 millones de alumnos en la enseñanza básica, en la época, el país parecía darse cuenta de que era insostenible continuar conviviendo cada año con una repitencia del 30%. Eran niños y jóvenes, que se quedaban “estancados” sobrecargando el sistema educacional, exigiendo la contratación de nuevos profesores, la construcción de nuevas salas, demandando recursos que podrían estar siendo utilizados para mejorar el salario de los profesores, ampliar equipamientos y materiales escolares, y abrir nuevas vacantes en la enseñanza media. Consecuentemente, el 60% de los alumnos de enseñanza básica, o sea cerca de 18 millones de alumnos, no cursaba el curso adecuado para su edad, y de éstos, la mitad poseía 15 años o más, edad suficiente para estar en la enseñanza media, en caso de que su recorrido escolar hubiese tenido éxito.

Choqueados con estos números e inspirados en la *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*,

<sup>1</sup> Profesora Universidad de Sao Paulo. Ex Secretaria de Educación de Sao Paulo

en Jomtien, los responsables por la educación en Brasil, inician varios esfuerzos, al final de la década pasada, para mejorar la eficiencia de su sistema educacional.

Dos marcos importantes en esta dirección serían:

- elaboración del Plan Decenal de Educación para todos (1993-2003) que movilizó varios segmentos de la sociedad y tuvo gran participación de Estados y Municipios;
- publicación de la nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Ley no. 9394 de diciembre de 1996), que confirió mayor autonomía, flexibilidad y descentralización en el área educacional.

El sistema obligatoriamente secuenciado de las legislaciones anteriores sería modificado por los artículos 23 y 24 en la nueva Ley, que posibilitarían la organización de la enseñanza en series anuales, periodos semestrales, ciclos e, incluso, grupos no seriados. Propusieron también, la “aceleración de estudios” para alumnos con atraso escolar y “avance en los cursos y en las series mediante verificación del rendimiento”.

Rompíanse así, en la legislación federal brasileña, las amarras centenarias del sistema seriado y posibilitaba a las instancias estatales y municipales responsables por la organización de la enseñanza, formas más adecuadas de asegurar a los alumnos aprendizajes progresivos y continuos, posibilitando, a través de la evaluación, incluso saltos hacia series más adelantadas.

Una vez que en Brasil la enseñanza básica es obligación de los gobiernos estatales y municipales, cabe a ellos implementar nuevas políticas y al Ministerio de Educación estimular o facilitar algunas propuestas.

Este trabajo hará una presentación breve de tres proyectos de clases de aceleración, todos volcados a

la corrección de flujo y disminución del desfase edad/serie. Serán presentados en el orden cronológico en que fueron propuestos.

Esos proyectos se constituirán en políticas focalizadas de discriminación positiva, en la medida en que buscarán dar tratamiento desigual a alumnos, mejor dicho, dar mayor apoyo y soporte a los niños/as y jóvenes con problemas serios de desempeño y atraso en su recorrido escolar, y que en la mayor parte de las veces eran oriundos de los grupos sociales más pobres de la población.

Para evitar posibles estigmatizaciones de esos alumnos y/o eventuales rotulaciones como “especiales” o “problemáticos”, se optó por formar cursos de aceleración, en varias escuelas, en vez de agruparlos en pocas unidades denominadas “escuelas aceleradas”.

Esta decisión fue tomada a partir del supuesto de que la situación ideal para todo alumno, es retornar a su grupo, a su curso de origen, una vez interrumpido su proceso de fracaso escolar.

Es necesario resaltar, inicialmente, que los tres proyectos se orientaron por algunos principios comunes, tales como:

- Todo niño/a es capaz de aprender. Siendo el punto de llegada la escuela desigual, ésta necesita organizarse en función de su **alumno real**, conjugando esfuerzos para que todos puedan concluir la enseñanza básica, llegando lo más próximo posible de los objetivos de aprendizaje previstos.
- En la enseñanza básica, el alumno debe adquirir nociones, conceptos y principios considerados esenciales y significativos, desarrollando competencias y habilidades básicas que le permitan una inserción y participación crítica en la sociedad.
- Los alumnos tienen diferentes estilos y ritmos de aprendizaje que deben ser respetados.
- El fracaso escolar no ocurre únicamente por problemas extra-curriculares.

- La pobreza no es un inhibidor del aprendizaje. Familia y pobreza no son los principales responsables por el fracaso escolar.
- La reprobación, lejos de corregir fallas del proceso de enseñanza-aprendizaje, predispone a nuevas reprobaciones, generando frustración en los alumnos y profesores.
- El reconocimiento y la valorización de pequeños avances y conquistas en el proceso de enseñanza-aprendizaje favorecen la construcción positiva de la auto-estima del alumno estimulando la búsqueda del éxito en su escolarización.
- La organización de promociones con alumnos por proximidad en la faja etaria, favorece la integración, la confianza, el desarrollo de la auto-estima positiva y el aprendizaje.
- La apropiación del conocimiento es un proceso vivo, dinámico, significativo, construido en la interacción entre profesores y alumnos, y entre éstos y el objeto del conocimiento.
- El proceso de enseñanza no puede ocurrir desvinculado de los procesos de aprendizaje y de evaluación. Para trabajar con alumnos multirepites, el profesor necesita una metodología diferenciada y una mirada, una postura comprometida con las necesidades, dificultades y posibilidades de esos alumnos.

## **ENSINAR PARA VALER! APRENDER PARA VALER! EL PROYECTO DE CLASES DE ACELERACIÓN DE SÃO PAULO**

En 1995, el gobierno del Estado de São Paulo, consciente de la complejidad del problema educacional paulista, desencadenó, a través de la Secretaría de Educación del Estado, un amplio abanico de acciones buscando garantizar la función social de la escuela: asegurar la permanencia con éxito de los alumnos, o

sea, el dominio de contenidos, competencias, habilidades y valores relevantes para la participación y actuación crítica en la sociedad.

Entre esas medidas cabe destacar: aumento de la carga horaria de los alumnos de 4 a 5 horas diarias; la garantía de horas remuneradas para el trabajo pedagógico en la escuela para todos los profesores; el refuerzo escolar a los alumnos con dificultades de aprendizaje, fuera del período de clases; la recuperación en las vacaciones de los alumnos con deficiencias de aprendizaje; la organización de la enseñanza básica en dos ciclos de aprendizaje (comprendiendo los antiguos 1ª a 4ª - Ciclo I - y 5ª a 8ª - Ciclo II); y la implementación de clases de aceleración para los alumnos multirepites y con desfase edad/curso.

Con 6,5 millones de alumnos en la enseñanza básica (poco más del 20% del alumnado brasilero), tenía un índice de repitencia y deserción de la enseñanza básica del orden de 23%. Eran cerca de un millón y medio de alumnos fracasados. Entre los alumnos que cursaban del 1º a 4º año de enseñanza básica, 30% estaba desfasado en dos o más años.

En la condición de multirepites, enfrentaban una difícil situación: frecuentaban cursos de niños/as menores, siendo muchas veces tratados por los profesores y colegas como incompetentes; eran obligados a retomar indiscriminadamente todos los contenidos del curso a rehacer, sin ningún respeto a los avances obtenidos por ellos; estaban sometidos a la misma metodología de enseñanza, que ya se había mostrado inadecuada para promover su aprendizaje. Así, se tornaban serios candidatos a ser reprobados de nuevo.

Para revertir esa situación, la Secretaría Estadual elabora el proyecto de las Clases de Aceleración “Ensinar pra Valer! Aprender pra valer!” (*¡Enseñar de Veras! ¡Aprender de Veras!*), puesto en práctica a partir de 1996. Las clases de aceleración constituían una política focalizada, que buscaba disminuir las desigual-

dades sociales y garantizar mayor equidad a alumnos con problemas de aprendizaje en el punto de partida. Para evitar riesgos de estigmatización, los alumnos no eran enviados a “escuelas aceleradas” sino, eran agrupados en clases aceleradas en su propia unidad escolar para que retornaran a las clases regulares, a su grupo etario, tan rápido como fuera posible. El proyecto se fundamentó en la convicción de que, por tener más edad que sus compañeros de promoción, los multirepitentes poseen un potencial de desarrollo cognitivo suficiente para acompañar un aprendizaje acelerado, que permite su promoción hasta para dos cursos adelante – siempre que ese trabajo garantice una nueva organización de las salas de clase, una metodología de enseñanza diferenciada, materiales didácticos especialmente producidos y profesores capacitados para recuperar la auto-imagen de esos alumnos.

A partir de las propuestas curriculares oficiales, fueron identificados los contenidos básicos y las competencias esenciales a ser adquiridos, en los cuatro primeros cursos de la enseñanza básica, en términos de conceptos, habilidades, operaciones de pensamiento, hábitos y valores, que constituirán la propuesta pedagógica curricular del proyecto.

A partir de la propuesta curricular, fueron elaborados materiales didácticos para alumnos y profesores y desarrollada una metodología específica para el trabajo con ese grupo de alumnos. Los libros de los profesores contienen actividades de aprendizaje, objetivos, formas de organización de la clase, orientaciones y materiales de apoyo para trabajar con los alumnos en los diversos componentes curriculares e indicaciones para la realización de la evaluación, registro y acompañamiento del aprendizaje.

Paralelamente, fue organizado un programa especial de capacitación para los profesores que asumieran el proyecto. Con duración de 120 horas, esa capacitación se realizó a profesores y coordinado-

res de escuelas, así como asistentes técnico-pedagógicos de las instancias regionales involucradas. Esa capacitación enfocaba las características más importantes de la nueva propuesta: uso de metodología de enseñanza con actividades diversificadas, capaces de integrar los alumnos con niveles diferentes de conocimiento; sensibilización para trabajar la auto-estima y la auto-imagen de los alumnos, condición *sine qua non* para el éxito de un programa de aprendizaje acelerado con multirepitentes.

Los profesores recibían además una revista semanal de informaciones, dos revistas mensuales educativas y diez libros de carácter pedagógico, cuyo contenido estaba relacionado con los temas discutidos durante los encuentros de capacitación. Las escuelas participantes del proyecto, recibían una colección de 180 libros de literatura infanto-juvenil y un conjunto de cintas de video. Además, escuelas y órganos regionales de supervisión, recibían videos especialmente producidos para la discusión de las cuestiones centrales de la práctica pedagógica en las clases de aceleración.

Las clases estaban compuestas de 20 a 25 alumnos, para aquellos con 9 ó 10 años de edad y que todavía cursaban el Ciclo Básico (1° y 2° año de enseñanza básica), fueron creadas las Clases de Aceleración I. Para niños de 3° ó 4° año que tuvieran 10 años de edad o más, las Clases de Aceleración II. Al final de un año, dependiendo del desempeño, los alumnos de las Clases de Aceleración I, serían encaminados a 3° o 4° año, y los de Aceleración II, para el 4° ó 5° año.

El corazón del proyecto “Ensinar pra valer!” era la evaluación. El programa de capacitación, enfatizaba la importancia de la evaluación como instrumento fundamental y renovador de la práctica pedagógica. En ese sentido, se trataba de los procesos de evaluación, tanto del aprendizaje como de la enseñanza. Establecía que el punto de partida de cada profesor debería ser una evaluación diagnóstica inicial, que an-

tecedería e iluminaría el planeamiento de las actividades en la sala de clase. La retroalimentación del planeamiento, a lo largo del año completo, resultaría de un proceso continuo de evaluaciones sobre los avances y las dificultades de los alumnos a cada momento. De esa forma, sería posible indicar las correcciones de rumbo que se hiciesen necesarias para alcanzar los puntos de llegada y garantizar que los alumnos adquirieran las condiciones necesarias para proseguir en los estudios después que se reintegraran a las clases regulares.

Las escuelas fueron sensibilizadas y convocadas a participar del proyecto. La adhesión, sin embargo era voluntaria, tanto de la escuela como de los profesores. Los que optaron por las clases de aceleración, en su mayoría, se encontraban entre los más experimentados e interesados por el trabajo con los cursos iniciales, y entre los que veían el aprendizaje como un proceso dinámico de interacción entre el sujeto que conoce y el objeto a ser conocido, distantes de la vieja concepción de enseñanza como simple transmisión y del aprendizaje como pura memorización.

El proyecto fue recibido, en un comienzo, con desconfianza. Muchos educadores decían que los alumnos serían promovidos automáticamente, hubiesen o no aprendido, y que su verdadero objetivo era economizar recursos. En su primer año (1996), el proyecto abarcó, en carácter experimental, poco menos de 10 mil cursos - lo que representaba poco menos del 0,5% de los alumnos. Aunque se pretendía doblar ese número en 1997, la demanda fue tan grande, que las clases de aceleración fueron ampliadas para atender 41 mil alumnos en 1997, y 74 mil en 1998. O sea, tuvo, desde luego, una repercusión altamente positiva, y una aceptación grande tanto en la red escolar paulista, como en las de otros estados yendo mucho más allá de las expectativas iniciales. En 8 años de existencia ya atendió cerca de 400 mil alumnos sólo en el Estado de São Paulo (Tabla 1).

**TABLA 1**  
**Clases de Aceleración**  
**Evolución de la atención - São Paulo**

<b>Año</b>	<b>Nº de Alumnos</b>
1996	9.950
1997	40.874
1998	73.850
1999	37.219
2000	45.744
2001	74.586
2002	49.892
2003	18.417
2004	12.773
<b>TOTAL</b>	<b>363.305</b>

*Fuente: Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, 1996 a 2004*

El acompañamiento en los tres primeros años de esos alumnos, mostró que 80% terminaba con éxito el paso por la aceleración I o aceleración II. Un tercio de esos alumnos consiguió saltar dos años de escolaridad; así, un alumno de 3º año pasaba a cursar un 5º año. Además de eso, como São Paulo tenía una evaluación externa del desempeño escolar de los alumnos de la red estadual (SARESP), las medias de esos alumnos al ser comparadas a las de las clases regulares, se mostraron un poco más bajas pero las diferencias no eran significativas. Por otro lado, el desempeño de esos alumnos fue muy superior a los de los alumnos multirepentes cursando clases no aceleradas.

En 1997, UNICEF, entendiendo la importancia de las clases de aceleración para la disminución de la exclusión escolar, otorgó al Gobierno del Estado de São Paulo, el premio Niño y Paz - destinado a instituciones que se destacan en la defensa de los niños.

La experiencia de São Paulo sería, desde el inicio, presentada y discutida en un foro muy especial, el CONSED - Consejo de Secretarios Estaduales de

Educación de Brasil, que se reúne mensualmente para proponer acciones y toma de decisiones de política educacional pública. Tales discusiones estimularían la aparición de proyectos semejantes, tanto en la Secretaría de Educación Estadual de Paraná, como en el Ministerio da Educação, y despertaría el interés de Secretarías de Educación de otros Estados que, en 1997, comenzarían a replicar este proyecto en sus redes escolares. A partir de 1998, el Ministerio de Educación solicita al Estado de São Paulo los derechos de uso de la metodología y de impresión del material del proyecto “Ensinar pra valer!” para los Estados. Siete de ellos (Acre, Bahia, Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará, Rio Grande do Norte e Rondônia), iniciarían inmediatamente la implementación del proyecto en sus redes de enseñanza. Posteriormente, sería ampliado en varios Estados y Municipios.

## ENSEÑAR Y APRENDER

### EL PROYECTO DE CLASES DE ACELERACIÓN DE PARANÁ

En el Estado de Paraná, en 1995, casi toda la enseñanza de 1° a 4° año de la enseñanza básica, era administrada por los municipios correspondiendo a la esfera estadual la oferta de 5° a 8° año. Paraná poseía también tasas altas de reprobación y deserción en ese nivel de enseñanza. Cerca de 37% de los alumnos de 5° a 8° año, presentaban distorsión edad/curso, con un “con casi 40% en 5° año”.

Esos datos llevaron a la Secretaría Estadual de Educación, en 1996, a la decisión de propiciar las condiciones necesarias para la implantación de un proyecto de aceleración. De esa forma, desarrolla e inicia, en 1997, el proyecto “Enseñar y Aprender” para niños y jóvenes desfasados de 5° a 7° año. El proyecto tiene principios y estructura muy semejantes a los de São Paulo, y cuenta también con el apoyo de CENPEC. En el período 1997/1998 abarcaría 110

mil alumnos del Estado de Paraná.

Los indicadores de éxito y avance en los primeros años en Paraná, fueron semejantes a los de São Paulo. Y, en 1997, São Paulo y Paraná, a través del convenio, disponen los materiales curriculares y metodologías de sus clases de aceleración para uso de los equipos técnicos y atención de los alumnos de las redes escolares de ambos Estados. El material paranaense recibió la adecuación curricular necesaria y fue puesto en práctica en la red paulista a partir del inicio del año 2000.

El Estado de Paraná también cedió derechos de uso y duplicación de los materiales y metodología del proyecto “Enseñar y Aprender” para el Ministerio de Educación que los colocó a disposición de los Estados interesados.

## PROGRAMA DE ACELERACIÓN DE APRENDIZAJE

### EL PROYECTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

En 1996, el Ministerio de Educación, entusiasmado con el proyecto de clases de aceleración, resuelve encomendar y financiar la elaboración de otra propuesta, bajo la responsabilidad y supervisión de la Secretaría de Educación del Estado de São Paulo, para tener una alternativa adicional a disposición de los Estados y Municipios.

Esta propuesta sería desarrollada por el CETEB –Centro de Enseñanza Tecnológica de Brasilia– y se destinaba también a los niños de 1° a 4° año multirepitentes y con desfase edad/curso. El programa desarrollado posee materiales y libros didácticos básicos para profesores y alumnos, prevé una capacitación de profesores de 250 horas, además de contar con libros y materiales suplementarios. En líneas generales, es semejante a los proyectos de São Paulo y Paraná.

En 1997, se realiza un piloto y el programa es

aplicado, con carácter experimental, en 54 escuelas de 12 municipios del Estado de Minas Gerais, abarcando 4 mil alumnos.

La evaluación externa del rendimiento de esos alumnos, realizada al final de año por el Instituto Internacional de Evaluación Sérgio Costa Ribeiro, informó un desempeño en Portugués, Redacción y Matemáticas, superior a la media de los alumnos de 4º año de la enseñanza regular de Minas Gerais.

Luego, el Ministerio de Educación y el Instituto Ayrton Senna (IAS), establecieron una alianza para hacer viable el Programa en 15 municipios brasileños, contando con el apoyo financiero de la Petrobrás, empresa pública nacional. Nació, de esa triple alianza, el Programa Acelera Brasil que, en 1998, ampliaría la atención para 24 municipios y beneficiaría a 20.677 alumnos. ¿Cómo funcionaba esa alianza? El MEC autorizaba a las Secretarías de Educación interesadas en usar y duplicar el programa de aceleración desarrollado para el Ministerio por el CETEB. El Instituto Ayrton Senna buscaba financiamiento para duplicar los materiales de ese programa así como para garantizar capacitación y asistencia técnica a los equipos y profesores de las Secretarías involucradas. Ese financiamiento fue realizado tanto por empresas públicas nacionales (Petrobrás, BNDES), como por empresas locales (Adial, Tele Centro-Oeste).

En diciembre de 2004, el programa ya alcanzaba a 200 mil alumnos y había sido implementado en más de 500 municipios y 14 Estados. Según el informe de la Fundación Ayrton Senna, las evaluaciones externas realizadas por la Fundación Carlos Chagas, en 1997 y 1998, del rendimiento escolar de esos alumnos, indican que en la mayoría de los municipios, tuvieron un desempeño comparable a la media del Sistema Nacional de Evaluación Básica (SAEB) para los cursos correspondientes. El informe también apunta a que el acompañamiento de los alumnos egresados

del programa en 1997, muestra que obtuvieron, al final de 1998, índices de aprobación equivalentes a los de sus compañeros que siempre permanecieron en clases regulares. El informe afirma, también, que los resultados fueron muy promisorios una vez que el 95% de los alumnos desfasados obtuvo un desempeño necesario para ser promovido y, en promedio, saltaron 1.7 años.

## ASCENSO Y CAÍDA DE LAS CLASES DE ACELERACIÓN

A partir de los estímulos creados por el Gobierno Federal y de la enorme expansión de las clases de aceleración, el Ministerio de Educación pasa, a partir de 1999, a registrar las matrículas en esas clases separadamente con el objetivo de evaluar el impacto de las mismas. Estadísticas educacionales del INEP (Noticias del Censo Escolar, 2004) indican que en 1999 había 1.2 millones de estudiantes matriculados en ese sistema y hasta 2002 esa tendencia se mantuvo (Tabla 2). En el 2003, se observa una enorme reducción de matrículas en prácticamente todas las regiones de Brasil (Tabla 3). El número cae a 682 mil matrículas, incluso en aquellas regiones con tasas altas de distorsión edad/curso.

**TABLA 2**  
**Clases de aceleración**  
**Brasil, 2001 a 2003**

	2001	2002	2003	Total
1ª año	146.648	198.899	93.025	438.572
2ª año	84.552	99.043	59.280	242.875
3ª año	207.266	239.254	123.189	569.709
4ª año	36.109	47.967	32.855	116.931
5ª año	282.140	267.909	144.334	694.383
6ª año	64.934	61.748	53.748	180.430
7ª año	217.903	181.078	148.201	547.182
8ª año	33.096	29.769	27.543	90.048
<b>Total</b>	<b>1.072.648</b>	<b>1.125.667</b>	<b>682.175</b>	<b>2.880.490</b>

Fuente: MEC/INEP, 2001, 2002 y 2003

**TABLA 3**  
**Clases de Aceleración**  
**Brasil y Regiones - 2001 a 2003**

	2001	2002	2003	Total General
	Total	Total	Total	
Brasil	1.072.648	1.125.667	682.175	2.880.490
Norte	50.218	44.513	37.568	132.299
Nordeste	798.826	798.403	449.520	2.046.749
Centro-Oeste	83.239	79.915	76.738	239.892
Sudeste	93.973	143.498	92.162	329.633
Sur	46.392	60.146	26.187	132.725

Fuente: MEC/INEP, 2001, 2002 y 2003

Aunque el éxito de la aceleración de estudios implique su desaparición, ¿cómo interpretar esa caída repentina? ¿Será la resultante de una efectiva corrección del flujo o es producto de esa discontinuidad perversa de una política de exclusión escolar con relativo éxito por motivos de alternancia de partido político en el poder?

Esa caída brusca se vuelve más preocupante si recordamos que la tasa de distorsión edad-curso en la enseñanza básica aún es del orden de 40% (INEP, 2004) y que tenemos 9.5 millones de alumnos con 15 años o más en la enseñanza básica (Tabla 4).

**TABLA 4**  
**Enseñanza Básica - Brasil**  
**Matrículas - 1995 y 2002**

	1995	2002
Matrículas	29.210.207	34.438.749
Aprobación	70,0%	80%
Reprobación y deserción	30,0%	20%
Desfase edad/curso	60,0%	45%

Fuente: MEC/Inep, 1995 y 2002

Esos datos muestran que el país no se libró aún de la viscosidad del fracaso escolar y fue incapaz de reducir drásticamente sus tasas de repitencia, y de deserción escolar que todavía se mantienen en torno a

un 20%. Son estadísticas que asustan. Sólo el 3% de los 35 millones de estudiantes de enseñanza básica consigue concluirla en la edad correcta (14 años) y con 8 años de escolaridad. Incluso el Estado de São Paulo, que desencadenó además de las clases de aceleración, varias medidas de regularización del flujo escolar, esa tasa aun es del orden del 14% (Tabla 5).

**TABLA 5**  
**Enseñanza Básica - São Paulo**  
**Matrículas - 1995 y 2003**

	1995	2002
Matrículas	6.662.469	5.993.885
Aprobación	77,0%	91,7%
Reprobación y deserción	23,0%	8,3%
Desfase edad/curso	23,0%	14,2%
% matrículas de Brasil	24,0%	17,0%

Fuente: SEESP, 1995 y 2003

Sabemos que la distorsión tiene causas sociales, carácter estructural y sistémico que traspasa la cuestión educacional y reconocemos que hubo mejora en los índices de éxito escolar. Pero, la permanencia de indicadores altos de fracaso, la discontinuidad de políticas de corrección, la presencia de avances localizados, como es el caso del Sudeste, muestran que las iniciativas de combate a la exclusión escolar, todavía no fueron suficientes para superar el problema educacional brasileño, y por lo tanto, ninguna estrategia o propuesta debe ser prematuramente descartada.

## CONCLUSIÓN

Para finalizar, nos gustaría citar algunos puntos para la reflexión en la implementación de proyectos semejantes a los de las clases de aceleración aquí presentados:

- el fracaso escolar es parte de un cuadro mayor de exclusión social, que no será disuelto por medidas tópicas y ocasionales;



- acciones como las de aceleración del aprendizaje, no son panaceas para todos los problemas escolares. Deben, por lo tanto, estar articuladas con otras medidas de corrección de flujo;
- aunque no haga desaparecer el fracaso escolar es una ruta alternativa importante para equilibrar las posibilidades de aprendizaje de los alumnos multirepentes y permitir su reinserción en el recorrido regular;
- no se debe subestimar la complejidad del trabajo con alumnos desfasados que no fueron alcanzados por la actuación regular de las escuelas. Las clases de aceleración, por ejemplo, deben ser organizadas con cuidado para que no se tornen una práctica aislada en la escuela, donde los alumnos terminan siendo estigmatizados y se refuerza aun mas la exclusión;
- al interior de la escuela, no pueden ser un proyecto de éste o de aquel profesor. Deben ser oportunas y formar parte del conjunto de reflexiones del equipo de la escuela, y de la acción integrada del grupo en una misma dirección, estableciendo cuáles aprendizajes serán garantizados a todos y cuáles serán los específicos e indispensables para los alumnos que necesitan alcanzar sus grupos de edad en la escuela;
- contenidos no asimilados, situaciones de bloqueo a la continuidad de estudios, grupos de alumnos con diferentes dificultades en varios componentes curriculares, impone condiciones especiales de recomposición de la práctica pedagógica. Es necesario capacitar y sustentar la actuación docente en proyectos de ese tipo, asegurando momentos conjuntos de estudio, planeamiento y evaluación, características necesarias para todo buen trabajo de escuela;
- los contenidos curriculares de las clases de aceleración deben tener como referencia el currículo

oficial, pero romper y enfrentar el criterio de seriación. Sus alumnos necesitan apropiarse de algunos contenidos importantes de varias disciplinas y éstos, deberán ser priorizados: contenidos centrales, de alcance explicativo, que contribuyan para la comprensión de la realidad y que permitan detalles y diversificaciones de acuerdo con las características específicas de cada clientela donde fuera puesto en práctica.

Finalmente, es necesario estar consciente de que independiente de todos los progresos obtenidos, los alumnos reconducidos a clases regulares, podrán presentar dificultades y lagunas y deben ser acompañados, todavía por algún período, para que no pierdan los éxitos alcanzados. Además de eso, como bien puntualiza Sampaio (2002), “esperar buenos resultados no es lo mismo que creer que la autoestima se recompone en un año...; es un proceso largo y difícil recuperar los daños y persistir en el camino, para quien trae una historia de problemas de aprendizaje y de desvalorización individual, social, familiar y escolar”.

*Independiente de todos los peligros y dificultades de la aceleración de estudios, vale la pena apostar, pues, ningún ser humano es capaz de soportar el sentimiento de fracaso continuo producto de la multirepencia. Habiendo reforzado, cada nuevo año, su sensación de incapacidad para aprender y progresar, el alumno abandona la escuela. Poco preparado, puede conseguir algún tipo de trabajo sub-remunerado, que generalmente acaba perpetuando el círculo de pobreza y desescolarización del cual provienen. En el caso crítico de no conseguir empleo alguno, se torna presa fácil de la marginación, de la relación con las drogas y la violencia.*

## BIBLIOGRAFÍA

- CARVALHO, Maria Helena S. de O. A “Universidade e a Formação de Professores: o caso do Projeto Correção de Fluxo no Paraná”. En *Aberto*. Brasília: MEC/INEP. V. 17, n. 71, p. 93-99. jan./2000.
- CENPEC/Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária. *Aceleração de Estudos enfrentando a evasão no ensino noturno*.
- EQUIPE DO CENPEC. São Paulo: Summus, 2001.
- Conselho Estadual de Educação de São Paulo. Parecer 170/96. Dispositivo legal –autoriza a Secretaria de Estado da Educação a implantar o projeto de reorganização da trajetória escolar no ensino fundamental– Classes de Aceleração.
- INEP. *Censo Escolar*. Ministério de Educação. Brasil, 2004.
- LALLI, Viviane Senna. O Programa Acelera Brasil (IAS). Em *Aberto*. Brasília: MEC/INEP. V. 17, n. 71, p. 145-148. jan./2000.
- MAROCHI, Zélia Maria L. “Projeto de Correção de Fluxo: um marco referencial na educação do Paraná”. Em *Aberto*. Brasília : MEC/INEP. V. 17, n. 71, p. 134-138. jan./2000.
- MEC/Ministério da Educação. *Ensinando e aprendendo. Pra valer! Relatório de acompanhamento do trabalho nas classes de aceleração*. CENPEC: Secretaria do Estado da Educação de São Paulo: Governo do Estado de São Paulo. Brasília, 1998.
- MISKALO, Inês K.; ANTONIO, Irati. *Acelera Brasil: disseminando soluções educacionais*. São Paulo: Instituto Ayrton Senna, 2004.
- MODANESE, Ione A. Zucchi. *Supervisão do Projeto de Correção de Fluxo em Órgão Regional do Sistema de Ensino*. Brasília: MEC/INEP. V. 17, n. 71, p. 155-157. jan./2000.
- POPPOVIC, Ana Maria. “Enfrentando o fracasso escolar”. *Revista da ANDE*. São Paulo : ANDE, ano 1, n. 2, p. 17-21, 1981.
- PRADO, Iara Glória de A. “LDB e Políticas de Correção de Fluxo Escolar”. Em *Aberto*. Brasília : MEC/INEP. V. 17, n. 71, p. 49-56. jan./2000.
- QUERINO, Magda Maria de F. “Aceleração da aprendizagem: a redescoberta do prazer de aprender”. Em *Aberto*. Brasília: MEC/INEP. V. 17, n. 71, p. 138-144. jan./2000.
- RIBEIRO, Maria José R.; MORAES, Marilda F. R. de; CHIEFFI, Meyri V. “Formação de professores em projetos de aceleração da aprendizagem: a proposta do CENPEC”. Em *Aberto*. Brasília : MEC/INEP. V. 17, n. 71, p. 158-172. jan./2000.
- SAMPAIO, Maria das Mercês F. “Aceleração de estudos: uma intervenção pedagógica”. Em *Aberto*. Brasília: MEC/INEP. V. 17, n. 71, p. 57-73. jan./2000.
- Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. *Classes de aceleração: garantindo a todos o direito de aprender*. 1996. Apresentação do projeto aos pais.
- Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. *Classes de aceleração - Projeto de Reorganização da trajetória escolar no Ensino Fundamental*. Sistema de Informações Educacionais, 1997.
- Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. *Diretrizes para Avaliação e Parâmetros para Encaminhamento dos alunos das classes de aceleração e de recuperação de Ciclo I - 2003*.
- Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. *Documentos de Implementação - 1996*. Apresenta a proposta, sua concepção e procedimentos.
- Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. Orientação para capacitação de professores - 1999. Publicação das orientações para capacitação descentralizada.

Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. Programa de Melhoria da Qualidade do Ensino Fundamental. *Projeto Ensinar e Aprender: corrigindo o fluxo do Ciclo II. Relatório* - Projeto em 2000.

Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. Programa de Melhoria da Qualidade do Ensino Fundamental. *Projeto Ensinar e Aprender: corrigindo o fluxo do Ciclo II. Documento de Implantação*, 1997.

Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. *Relatório de acompanhamento do trabalho nas classes de aceleração - 1998*. Socializa resultados de pesquisa de acompanhamento e avaliação da implantação do projeto.

Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. *Relatório do Projeto - 1999*. Publicação das atividades do projeto desenvolvidas no ano de 1998.

Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. *Resolução 77/96*. Dispositivo legal - Institui a rede estadual de ensino o projeto de reorganização da trajetória escolar no ensino fundamental através da implantação de classes de aceleração, 1996.

SILVA, Maria Cícera P. da; ALMEIDA, Maria das Graças C. de. “É hora de aprender: o desafio de vencer a multirrepetência em Arapiraca – AL”. Em *Aberto*. Brasília : MEC/INEP. V. 17, n. 71, p. 152-154. jan./2000.

SOUZA, Eny da Glória M. de. “Classes de aceleração da aprendizagem”. Em *Aberto*. Brasília : MEC/INEP. V. 17, n. 71, p. 149-151. jan./2000.

TARARAM, Maria Sílvia B.; MARINHO, América dos A. C.; ARMELIN, Maria Alice M. O. et al. Em *Aberto*. Brasília : MEC/INEP. V. 17, n. 71, p. 74-92. jan./2000.



# Discriminación positiva en las políticas educativas de Bogotá. El caso de los colegios en concesión

Margarita Peña<sup>1</sup>

## 1. ANTECEDENTES

Desde 1995, la ciudad de Bogotá administra directamente el sistema educativo de la ciudad. Tiene bajo su responsabilidad la dirección y la inspección y vigilancia de la educación pública y privada, la organización y la administración de los centros educativos públicos. Entre las funciones que debe cumplir, están, entre otras, la toma de decisiones sobre el nombramiento, selección, ubicación y traslado de los docentes, la regulación y organización de los establecimientos educativos de la ciudad, y la construcción y mantenimiento de la infraestructura escolar.

Hacia finales de la década de los 90 se estimaba que aproximadamente 100.000 niños y jóvenes en edad escolar no asistían a la escuela, en tanto que el 47.5% de familias con ingresos ente 1 y 2 salarios mínimos pagaban educación en colegios privados, lo que reflejaba una gran inequidad en la distribución de los recursos del sector. Las posibilidades de ampliar cobertura para los más pobres se encontraban severamente limitadas, por la inadecuada distribución de la oferta educativa en los distintos sectores de la ciudad, y el consecuente déficit en las zonas más pobres con altísima demanda.

La expansión de la cobertura educativa para los más pobres fue prioridad de los planes de desarrollo de Bogotá entre 1998 y 2003. Para lograrlo, la Secretaría de Educación Distrital (SED) aplicó las siguientes estrategias: (a) el aprovechamiento pleno de la capacidad instalada del sistema de educación pública para permitir el acceso de un mayor número de estudian-

tes; (b) la contratación de cupos con colegios privados, y (c) la creación de nueva capacidad en zonas urbano-marginales. Esta última tomó la forma de *colegios en concesión*, esto es, la entrega en administración de centros educativos públicos a operadores privados, con experiencia reconocida y desatacada en la gestión de instituciones educativas privadas, por medio de un contrato que se firma entre esta entidad y la Secretaría de Educación.

## 2. EL MODELO DE COLEGIOS EN CONCESIÓN

Por sus características, los colegios en concesión pueden ser calificados como una estrategia de discriminación positiva: los estudiantes pertenecen a los estratos más pobres de la población, que asisten a centros educativos en los que se implementa un proyecto educativo de excelencia, dirigido y gestionado por operadores privados con amplia trayectoria y resultados comprobados de calidad. Los colegios en concesión cumplen con altos estándares de infraestructura y dotación.

Para participar, el concesionario debe elaborar una propuesta para transferir el *know how* del centro educativo de origen, adaptándolo a las condiciones de la población beneficiaria. Una vez seleccionado, se compromete a buscar y mantener resultados académicos por encima de los promedios de la ciudad. Esto quiere decir que el concesionario debe diseñar y poner

---

<sup>1</sup> Ex Secretaria de Educación de Bogotá

en marcha estrategias que compensen las deficiencias de capital cultural que los estudiantes tienen por pertenecer a familias de muy bajo nivel socioeconómico.

### 2.1. Características del modelo:

- A. *Ubicación de los colegios:* Para definir la ubicación de los nuevos centros educativos, la SED utilizó herramientas de georeferenciación, que le permitieron definir con precisión los sectores más pobres de la ciudad donde la oferta era deficitaria.
- B. *Estándares de infraestructura y dotación:* El área total de cada colegio es de 10 mil m<sup>2</sup> con capacidad para atender entre 800 y 1.200 alumnos, 24 aulas y espacios especializados para artes y laboratorios, biblioteca y ludoteca, todos dotados según especificaciones y con amplias zonas para educación física y recreación. Los estándares para la construcción y dotación de estos colegios son los más altos de la ciudad y equiparan a los de colegios privados de elite.
- C. *Selección de los concesionarios:* La institución que aspira a ganar la concesión debe demostrar altísimas calidades académicas: resultados superiores o muy superiores en los exámenes de estado durante los 5 años anteriores, y un proyecto educativo que se adecue a las características de la población por atender. Es seleccionada mediante licitación pública.
- D. *Transferencia de know-how.* El concesionario implanta en el centro educativo un modelo educativo propio, con todos sus componentes, basado en su experiencia en los colegios de origen.
- E. *Selección de los estudiantes:* Para poder ingresar a un colegio de concesión el aspirante debe presentar constancia de que pertenece a los niveles 1 y 2 (los más bajos) en el Sistema de Identificación de Beneficiarios de Subsidios (SISBEN), y

comprobar que reside a no más de 1 kilómetro de distancia del centro. No es permitido ningún proceso de selección por parte del concesionario, con lo que se evita la selección adversa.

- F. *Ciclo completo y jornada escolar única:* Los colegios en concesión atienden en forma continua a la población desde el grado obligatorio de preescolar hasta el último grado de educación media, con lo que se espera disminuir el efecto de deserción que ocurre cuando el estudiante tiene que cambiar de centro educativo. También reciben a egresados de jardines infantiles cercanos. Por no tener turnos, la jornada escolar se extiende durante 8 horas.
- G. *Pago por estudiante:* Por cada alumno atendido, la SED transfiere anualmente un monto determinado. El costo promedio anual por alumno en los colegios de concesión es similar al del alumno en los centros educativos públicos (aproximadamente US \$473). En el caso de las concesiones, el costo paga la jornada escolar completa e incluye la provisión de un refrigerio diario.
- H. *Relación contractual:* La SED suscribe con los concesionarios un contrato de largo plazo, de duración no menor a 11 años. Las modificaciones a los términos del contrato están sujetas, entre otros, a los resultados de las evaluaciones e interventorías externas. Los resultados académicos deficientes son causa de terminación, cuando ocurren en dos años consecutivos.
- I. *Autonomía del concesionario:* La totalidad de las transacciones del concesionario se rigen por el derecho privado. El concesionario es autónomo para operar su proyecto educativo tal como fue aprobado, así como para seleccionar y contratar el personal docente y administrativo. También cuenta con total autonomía para el manejo de

los recursos financieros, para conseguir recursos adicionales y para implantar programas complementarios, que no alteren las condiciones del contrato. Algunos de estos programas pueden requerir un permiso especial de la SED (e.g. alfabetización de adultos o capacitación laboral), cuando involucran el uso de las instalaciones por personas distintas a los estudiantes matriculados.

- J. *Evaluación externa de calidad:* El contrato contempla una evaluación externa, realizada por un evaluador independiente, cuyo propósito es hacer un seguimiento al cumplimiento de las metas de logro académico, fijadas anualmente entre éste y el concesionario, de acuerdo con parámetros que se establecen en el contrato. El evaluador verifica además las tasas de deserción, con el fin de establecer si puede llegar a afectarse el equilibrio financiero del contrato.

## 2.2 Balance de la experiencia

Entre 1998 y 2003 se construyeron 23 colegios y se entregaron en administración a 9 concesionarios. A finales del período, la cobertura de estos colegios era de 23.000 estudiantes (4% de la matrícula pública). Los beneficiarios provienen de los sectores más pobres de la población, identificados con instrumentos objetivos de clasificación de beneficiarios de subsidios sociales. Los índices de retención, en muchos casos, son de casi el 100%; los pocos que abandonan los colegios lo hacen por cambio de domicilio.

Los Colegios en Concesión comparten muchas de las características de las Escuelas Efectivas. Cuentan con un proyecto educativo definido e instrumentado en currículos, planes de estudio, estrategias pedagógicas y de evaluación, alrededor del cual se desarrollan en forma articulada las actividades de los equipos docentes bajo el liderazgo del rector. Promueven el trabajo

en grupo y un clima favorable al aprendizaje y al desarrollo socio-afectivo. Existen altas expectativas sobre la capacidad de los estudiantes para alcanzar altos niveles de logro y se han implementado estrategias de seguimiento y apoyo al progreso de cada uno de ellos, según necesidades.

El mayor reto para los concesionarios ha sido trasladar y contextualizar el proyecto educativo a los requerimientos de la población objetiva. Ha sido necesario realizar un esfuerzo por conocer y adentrarse en las dinámicas familiares, sociales y culturales que confluyen en los sectores marginales. Se ha encontrado que antes de empezar con una educación que garantice mejoras en el desempeño académico, es necesario comenzar por fortalecer en los aspectos socio y sico-afectivos de los estudiantes.

Problemas de nutrición, alto grado de agresividad, problemas familiares, violencia intrafamiliar y dificultades económicas, entre otros, han sido elementos constantes que se han hecho visibles, y que han resaltado la necesidad de replantear las estrategias pedagógicas. Los espacios lúdicos a través de talleres, salidas y programación de eventos culturales, alrededor de la ciencia y la tecnología, la danza, la música, el arte plástico y el deporte, se han convertido en dinamizadores interesantes de procesos de convivencia y de manejo y resolución de conflictos.

Asimismo, el seguimiento por parte de todo el equipo docente y profesional de las instituciones, se ha convertido en un apoyo fundamental para cubrir desde diferentes áreas el bienestar de los menores. Trabajadoras sociales, enfermeras y psicólogos, han conformado equipos para identificar estos inconvenientes y plantear estrategias para solucionarlos y, en el largo, plazo prevenirlos. En este sentido, se deben desatacar las alianzas y apoyos que los concesionarios han establecido con organizaciones especializadas. Centros de salud, comisarías de familia, organizacio-

nes de bienestar familiar, son algunas de las entidades con las que se trabaja para apoyar a alumnos que presentan algo riesgo de fracasar. Además, acuerdos con empresas han facilitado el apoyo a estudiantes de grados superiores, para que tengan la oportunidad de trabajar en las tardes o fines de semana para colaborar con la situación económica de sus familias.

Como parte de este esfuerzo de los colegios por conocer a sus alumnos, los concesionarios han puesto en marcha estrategias para influir sobre el entorno familiar y barrial de los estudiantes. Son comunes las *escuelas de padres*, orientadas a involucrar a los padres de familia en el proyecto educativo y en las acciones de prevención. Además, algunas han emprendido acciones de educación hacia la comunidad, abriendo las instituciones a los padres y a otros miembros de la comunidad, para cursos de alfabetización y educación básica así como de capacitación laboral, fuera del horario de la jornada escolar. La participación de los padres de familia en los órganos de gobierno escolar se da en los términos de ley, que prevé que los consejos directivos cuenten con la representación de docentes, padres, estudiantes y el sector productivo.

En relación con la nutrición de los niños, los concesionarios han asumido, en casi todos los centros educativos a su cargo, los costos que implica ofrecer una comida diaria a todos los estudiantes, adicional al refrigerio que están obligados a proporcionar como parte del servicio que contrata la SED. La dieta es de un alto contenido proteínico y calórico, y se encuentra ajustada a tablas y a medidas nutricionales que se han elaborado para los menores.

Por otra parte, es interesante resaltar los vínculos que los colegios han establecido con la comunidad. Es común que se celebren eventos culturales y deportivos en las instalaciones de los centros educativos, ya sea por iniciativa local o de los concesionarios.

Asimismo, los niños tienen la oportunidad de convivir y de compartir algunos espacios o actividades con alumnos de los colegios, a partir de lo cual también se generan varios procesos de aprendizaje. Esto ha permitido que en el corto tiempo que lleva la experiencia se haya ido construyendo una identidad educativa, que genera sentimientos de pertenencia y que enriquecen significativamente los procesos de aprendizaje.

Las instituciones educativas se han esmerado y preocupado por conseguir y ofrecer a sus alumnos y a sus familias apoyos que les permitan mejorar su calidad de vida, contribuciones adicionales que no están consideradas en el contrato, y que por lo tanto, no son remuneradas por la SED.

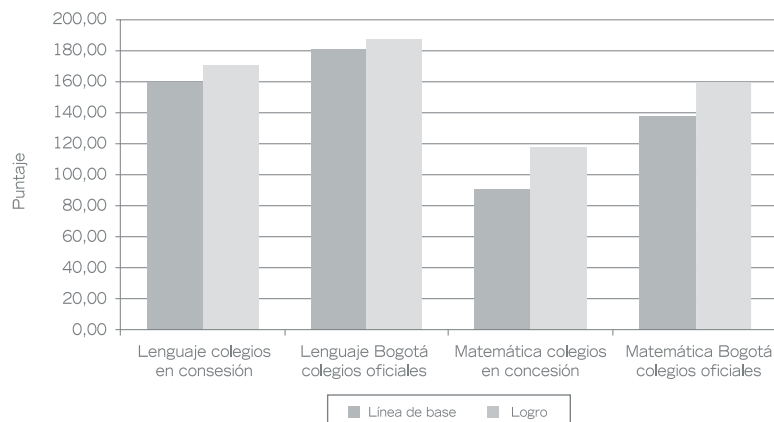
### 2.3. Sistemas de control y evaluación

El control diario de la asistencia de los estudiantes, llamados de listas, comunicaciones telefónicas con acudientes, visitas domiciliarias, citación de padres y firmas de compromisos, son algunos de los mecanismos que se implementan con el fin de hacer un seguimiento a sus estudiantes. Gracias a ellos, es posible identificar aquellas situaciones que pueden poner en riesgo el bienestar del niño y su continuidad en la institución.

En cuanto la evaluación de los aprendizajes, los colegios en concesión participan de las pruebas censales que se aplican periódicamente en el país a estudiantes de 5° y 9° grados, y que en Bogotá se aplican desde 1998 además a estudiantes de 3° y 7° para hacer un seguimiento del rendimiento académico en cada centro educativo. Estas evaluaciones permiten establecer que el rendimiento de los estudiantes de los colegios en concesión mejoraron en forma importante en los tres primeros años de funcionamiento del programa (Ver gráfico):



**Resultados comparados 2000-2003**  
**Prueba de competencias Básicas**  
**Lenguaje y Matemática**



Fuente: Corpoeducación

- En conjunto, todos los colegios en concesión mejoraron sus resultados (29% en matemáticas, y 8% en lenguaje). Aunque el incremento se dio en el conjunto de centros educativos en la ciudad, fue mucho más rápido en las concesiones, cuya calificación de línea de base en el 2000 era inferior.
- Los avances son sobresalientes en primaria, donde los puntajes aumentaron en un 58% en matemáticas, y 25% en lenguaje.
- No obstante, los resultados de secundaria son preocupantes. Ninguno de los colegios alcanzó su propia meta de mejoramiento y, en algunos casos, se observan desmejoras.
- Los resultados son significativos si se tiene en cuenta que la totalidad de los estudiantes de estos centros educativos, provienen de los niveles socioeconómicos más bajos. Su explicación puede buscarse principalmente en las características de la gestión de los centros.

#### 2.4. Restricciones y riesgos del modelo

El modelo de concesiones educativas no está exento de dificultades, lo que lo hace vulnerable a críticas, pese a los resultados alcanzados en la corta duración del programa. La principal limitación, es la procedencia socioeconómica de los estudiantes, que los coloca en posición de desventaja y exige del concesionario un esfuerzo considerable para cumplir con las metas de calidad. De allí la dificultad para alcanzar y mantener resultados satisfactorios, en especial en el nivel de secundaria.

El modelo de concesiones enfrenta dificultades de carácter político, además de las inherentes a su quehacer educativo. Existen fuertes resistencias por parte de actores tradicionales (especialmente las organizaciones sindicales), que las han calificado como una opción para la privatización de la educación, con las consecuencias que calificativos de esta naturaleza tienen sobre la percepción que la población en gene-

ral tiene del programa. Su legitimidad se afecta por la escasa visibilidad que la SED tiene frente a la población beneficiaria: la mayoría de los beneficiarios identifican con facilidad al concesionario, no así a la SED como promotora y financista del programa. Lo anterior se traduce en una escasa capacidad de la SED o de actores políticos favorables, para movilizar a las comunidades en momentos en los que el programa ha sido cuestionado. Finalmente, aunque la sostenibilidad del programa está protegida por contratos a largo plazo, cabe la pregunta de cómo condiciones políticas adversas pueden llegar a afectarla.

# Derecho a la educación y equidad en Uruguay. Principales logros y desafíos de las escuelas de Tiempo Completo de Uruguay

María Ester Mancebo\* y Gustavo De Armas\*\*

## 1. INTRODUCCIÓN

Como la gran mayoría de los países latinoamericanos<sup>1</sup>, Uruguay desarrolló desde mediados de los años noventa una reforma educativa sistémica, una de cuyas políticas centrales fue la de Escuelas de Tiempo Completo (ETC). Se trató de una política focalizada, pensada como respuesta integral a los preocupantes problemas de calidad y equidad de la educación, y de pobreza y marginalidad, instalados en la sociedad uruguaya.

Partiendo de la descripción del contexto socio-educativo en el que se inscriben las ETC, este artículo caracteriza la política desde el punto de vista del contenido y del proceso, presenta sus principales logros y avanza en algunos de sus desafíos de futuro. A modo de reflexión final, se hace una lectura de la política de ETC, desde la perspectiva del derecho a la educación como derecho humano.

## 2. EL CONTEXTO SOCIOEDUCATIVO DE SURGIMIENTO DE LAS ESCUELAS DE TIEMPO COMPLETO

La evolución social que ha experimentado Uruguay en los últimos veinte años –desde la restauración democrática al presente–, podría ser analíticamente dividida en tres fases: la primera, que va de 1986 a 1994, estuvo signada por la reducción pronunciada y sostenida de la pobreza (de 46,2% a 15,3%) y por el avance en los principales indicadores de desarrollo humano; la segunda etapa, entre 1995 y 1999, estuvo pautada por el estancamiento –o leve deterioro– en el

comportamiento de los indicadores sociales; el último tramo, desde 2000 a 2003, se caracterizó por la duplicación del porcentaje de población en situación de pobreza, el incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso y el deterioro de los indicadores básicos de salud referidos a la infancia (Cuadro 1).

**CUADRO 1**  
**Evolución de la pobreza en Uruguay (\*)**  
**1986-2003. Porcentajes.**

<b>1986</b>	<b>46,2</b>	1995	17,4
1987	35,6	1996	17,2
1988	26,6	1997	17,2
1989	26,6	1998	16,7
1990	29,7	<b>1999</b>	<b>15,3</b>
1991	23,4	2000	17,8
1992	19,9	2001	18,8
1993	17,1	2002	23,6
<b>1994</b>	<b>15,3</b>	<b>2003</b>	<b>30,9</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2002 y 2004).

\* *Doctora en Ciencias Humanas Opción Educación por la Universidad Católica del Uruguay, Magíster en Ciencia Política por FLACSO, Argentina. Profesora de Historia por el Instituto de Profesores Artigas de Uruguay. Docente de Postgrado y Grado en Políticas Públicas, Sociales y Educativas. Profesora Investigadora en la Universidad de la República en el Área de Políticas Educativas. Consultora de diversos organismos nacionales e internacionales.*

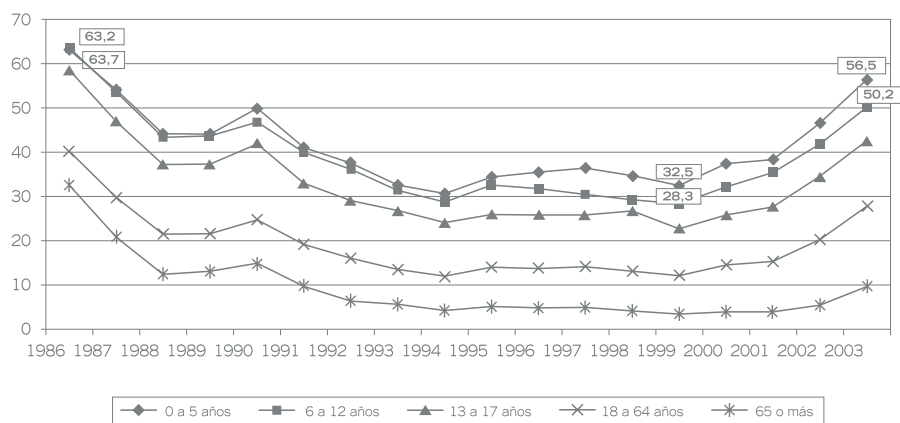
\*\* *Magíster en Ciencia Política, Licenciado en Ciencia Política y en Sociología por la Universidad de la República del Uruguay. Docente de Postgrado y Grado en la Universidad de la República, Universidad Católica e Instituto Universitario CLAEH del Uruguay. Profesor e Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República del Uruguay en el Área de Políticas Educativas. Consultor de UNICEF-Uruguay.*

<sup>1</sup> Véase GAJARDO, M. (1999).

Si bien el porcentaje de población bajo la Línea de Pobreza se redujo a un tercio entre 1986 y 1994 (INE 2002), la magnitud del descenso fue diferente entre las distintas franjas etáreas de la población. Mientras que en 1986 el porcentaje de niños menores de 6 años de edad en situación de pobreza, duplicaba al registrado entre las personas de 65 o más años, en 1998 –antes del inicio de la crisis– era prácticamente diez veces mayor (Gráfico 1). Mientras en el conjunto de la población los niños y

adolescentes (menores de 18 años) representaban al 2003 el 29%, entre las personas que viven bajo la Línea de Pobreza constituían el 43%, y entre las que se hallaban en situación de indigencia, el 55%. La desigual incidencia de la pobreza y, más aun, de la indigencia entre franjas, es el resultado de lo que algunos investigadores académicos han definido como “desbalance intergeneracional” en la distribución del bienestar social (Kaztman y Filgueria 1999 y 2001; De Armas 2003 y 2004; UNICEF 2004).

**GRÁFICO 1**  
**Evaluación de la pobreza (población bajo Línea de Pobreza) por franjas de edad. Serie 1986-2003. En porcentaje. Fuente: INE (2002 y 2004)**



La persistencia de elevadas tasas de pobreza infantil en las últimas dos décadas –incluso en 1994 cuando se registró el más bajo porcentaje del período (INE 2002)–, por un lado, y la expansión de la cobertura educativa pública en los últimos diez años –en particular en la educación inicial y media (Cuadro 2)–, han generado un cambio en el perfil socioeconómico del alumnado de ANEP.

A tal punto ha ido cambiando en los últimos diez años la composición social del alumnado de escuelas y liceos públicos (como resultado de la persistencia, y en los últimos cinco años aumento, de los altos índices de pobreza infantil y de la expansión de la matrícula de ANEP), que podríamos estimar en 57% el porcentaje de alumnos del subsistema escolar público que corresponde a hogares ubicados bajo la Línea de Po-

## CUADRO 2

## Matrícula de la Educación Formal no universitaria, por años seleccionados, según subsistema y tipo de oferta.

	1995	1999	2002	2003
MATRÍCULA TOTAL				
Total	688733	792912	822370	...
<b>Pública</b>	<b>578829</b>	<b>683259</b>	<b>721734</b>	<b>741187</b>
Privada	109904	109653	100636	...
EDUCACIÓN INICIAL				
Total	66464	111019	107212	...
<b>Pública</b>	<b>46.618</b>	<b>87.607</b>	<b>87.895</b>	<b>88.866</b>
Privada	19.846	23.412	19.317	...
EDUCACIÓN PRIMARIA				
Total	352002	366991	363089	...
<b>Pública</b>	<b>297.208</b>	<b>316.649</b>	<b>317.019</b>	<b>324837</b>
Privada	54.794	50.342	46.070	...
EDUCACIÓN SECUNDARIA				
Total	201503	241834	270081	...
<b>Pública</b>	<b>166.239</b>	<b>205.294</b>	<b>233.324</b>	<b>239616</b>
<b>Matrícula de 7º, 8º y 9º de escuelas rurales públicas</b>	...	<b>641</b>	<b>1.508</b>	<b>1771</b>
Privada	35.264	35.899	35.249	...
EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL				
<b>Pública</b>	<b>61458</b>	<b>59716</b>	<b>65182</b>	<b>68779</b>
FORMACIÓN DOCENTE				
<b>Pública</b>	<b>7306</b>	<b>13352</b>	<b>16806</b>	<b>17318</b>
Subtotal de Magisterio (formación de Maestros de Ed.Primaria)	3.545	4.581	5.205	6652
Subtotal de Profesorado (formación de profesores de Ed.Media)	3.761	8.771	11.601	10666

Fuente: ANEP, Proyecto de Rendición de Cuentas 2002, datos de CODICEN 2004 y Anuario Estadístico del INE, 2003.

breza.<sup>2</sup> Desde luego, este porcentaje es aun mayor en las escuelas públicas ubicadas en zonas que presentan altos porcentajes de pobreza. De acuerdo a los datos presentados recientemente por el *Observatorio de Inclusión Social* de la Intendencia Municipal de Montevideo y el Instituto de Educación Popular “El Abrojo” (2004), con base en las ECH del INE, en el trienio 2001-2003, en muchos barrios de la periferia de la ciudad de Montevideo (que reúne a más del 40% de la población uruguaya), más del 80% de los niños menores de 5 años vivía bajo la Línea de Pobreza. En tanto en estas zonas, más del 90% de los niños en edad escolar asiste regularmente a las escuelas del barrio—públicas por cierto—, no es de extrañar que en sus aulas ocho o incluso nueve de cada diez alumnos sean po-

<sup>2</sup> Al año 2003 había en Uruguay aproximadamente 380 mil niños de entre 6 y 12 años de edad (INE 2001). De acuerdo a la Encuesta Continua de Hogares (ECH), que es representativa de las localidades de 5.000 o más habitantes —las que reúnen al 80% de la población del país—, y a la única encuesta poblacional reciente realizada en las localidades menores y rurales (OPYPA-MGAP 2000), se puede afirmar que el 98,5% de esta población (es decir 374,3 mil niños) asiste regularmente a centros de enseñanza, públicos o privados. A su vez, el 50,2% de estos 380 mil niños vivía bajo la Línea de Pobreza en 2003 (INE 2004); si bien este dato surge de la ECH (y, por ende, no es representativo de todo el país), podría ser expandido a todo el país ya que no se constataron mayores diferencias en la incidencia de la pobreza entre medio urbano y rural al comparar los resultados de la ECH del 2000 y la de OPYPA-MGAP. En suma, al 2003 aproximadamente 191 mil niños de 6 a 12 años eran pobres, de los cuales más del 97% asistía a centros educativos (185 mil). Considerando que de los 380 mil niños de estas edades el 98,5% asiste a la educación primaria (374,3 mil), que de esta población escolarizada, según la ECH de 2003, el 87% corresponde a establecimientos públicos (326 mil) y que prácticamente la totalidad de los niños pobres que asisten a la educación primaria (185 mil) concurre a escuelas públicas, podemos estimar que el 57% de la matrícula escolar de ANEP está integrada por niños en situación de pobreza.

bres, y dos de cada diez vivan en situación de “pobreza extrema” (indigentes o vulnerables a la indigencia).<sup>3</sup>

Sin asumir una visión sociodeterminista de los desempeños educativos, es claro que el panorama social de la infancia descrito anteriormente significa un profundo desafío para el sistema educativo uruguayo que, al igual que otros países de la región en los 90, ha fijado como objetivos principales la mejora de la calidad y equidad de la educación básica.

### 3. CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE ESCUELAS DE TIEMPO COMPLETO.

La política de escuelas de tiempo completo, nació en el marco de la Reforma Educativa que el país inició a mediados de la década del '90. Dicha Reforma, liderada por Germán Rama desde el Consejo Directivo Central (CODICEN) de la ANEP, se guió por cuatro objetivos centrales: el mejoramiento de la calidad educativa, el avance en términos de equidad educativa, la dignificación de la profesión docente y la modernización de la gestión educativa<sup>4</sup>. Estos objetivos fueron claramente explicitados en 1995 y desarrollados a nivel de metas para cada uno de los niveles educativos, bajo la órbita de la ANEP (Primaria, Secundaria, Educación Técnica y Formación Docente).

Diagnosticados los problemas de calidad y equidad de la educación uruguaya en el primer lustro de los '90<sup>5</sup>, la línea de acción “Escuelas de Tiempo Com-

pleto”, fue concebida como una política dirigida a los niños en situación de pobreza:

“Las condiciones de pobreza en que vive parte importante de la población escolar, generan la necesidad de reconsiderar el modelo escolar de tiempo simple (4 horas diarias), no sólo en términos de extensión horaria, sino también en cuanto al modelo pedagógico e institucional de la escuela. La escuela pública debe redefinir su función socializadora y asumir plenamente su responsabilidad en contribuir a romper los círculos de reproducción de la pobreza. El concepto de una nueva universalidad de la educación primaria, consiste en que no basta con garantizar el acceso y la permanencia, sino que la verdadera transformación se vincula a la democratización en el acceso a los conocimientos.” (ANEP, Presupuesto Quinquenal de la ANEP 1995-1999”).

La propuesta pedagógica, contenida en un documento de la ANEP de fines del año 1997<sup>6</sup>, presenta los siguientes rasgos centrales:

- i. Tiempo pedagógico extendido. Los alumnos concurren de lunes a viernes de 8.30 a 17 horas.
- ii. Proyecto escolar de centro. Cada escuela de tiempo completo elabora un Proyecto Educativo entendido como “una oportunidad del colectivo docente para revisar y poner en común los planteamientos educativos y organizativos de cada escuela. Resulta un ‘nuevo contrato’ que vincula y compromete a todos los miembros de la comunidad educativa en una finalidad común.” (ANEP, “Propuesta pedagógica para las escuelas de tiempo completo”, 1997).
- iii. Nuevo modelo de trabajo docente. En el modelo de escuela de tiempo completo, están previstas 2 horas semanales para el trabajo del colectivo docente de cada escuela.
- iv. Actualización de la propuesta pedagógica y didáctica. Además del programa de las escuelas

<sup>3</sup> Sobre este último punto se puede consultar: De Armas (2004 y 2005).

<sup>4</sup> Para profundizar en la Reforma Educativa uruguaya, véase ANEP-CODICEN, 2000; ERRANDONEA, F., 2002; MANCERO, M. E.-TORELLO, M. et al. 2000; MANCERO, M.E., 2001; Vilaró, 1999.

<sup>5</sup> A comienzos de los años '90 la Oficina de Montevideo de la CEPAL realizó un profundo diagnóstico de la situación del sistema educativo uruguayo, y constató los profundos problemas de calidad y equidad que lo aquejaban. En la definición de sus medidas prioritarias, la Reforma Educativa se apoyó en este diagnóstico.

<sup>6</sup> ANEP (1997). “Propuesta pedagógica para las escuelas de tiempo completo”. Montevideo: ANEP. Esta propuesta fue aprobada por una Resolución del Consejo Directivo Central (CODICEN), en acuerdo con el Consejo de Educación Primaria (CEP) del año 1998.

- comunes, en las escuelas de tiempo completo se integran actividades complementarias (educación física, recreación, música), talleres y actividades de relacionamiento con el medio y la cultura.
- v. Atención integral. La escuela de tiempo completo busca brindar una atención integral a los alumnos a través de una alimentación adecuada<sup>7</sup> y controles de salud.
  - vi. Reforzamiento del vínculo escuela-familia-comunidad. El modelo se orienta al fortalecimiento del trabajo de la escuela con las familias y la comunidad en el entendido que la solidez de ese vínculo potencia al centro educativo en el cumplimiento de su función educadora, es un gran apoyo a las familias en la crianza de sus hijos y enriquece a la comunidad.
  - vii. Atención a los contextos locales. La escuela es vista como "... el ámbito donde se decidirá qué

–seleccionando y jerarquizando los contenidos programático– y cómo se va a enseñar para que todos aprendan. Es decir, cómo lograr la transformación del conocimiento social o público en un conocimiento personal, construido y estructurado por cada alumno que los habilite para el desempeño en su cultura y medio social, y no solamente para la vida escolar.” (ANEP, “Propuesta pedagógica para las escuelas de tiempo completo”, 1997).

La puesta en marcha del nuevo modelo fue acompañada de una sólida línea de formación en servicio que favoreció, tanto el compromiso de parte de los docentes, como la actualización de sus conocimientos y el intercambio de sus experiencias y opiniones. Todos los docentes que trabajan en escuelas de tiempo completo<sup>8</sup>, han participado en instancias de capacitación desarrolladas de acuerdo al siguiente esquema.

**CUADRO 3**  
**Cursos de formación en servicio dirigidos a docentes de las escuelas de tiempo completo.**

Nombre del Curso	Características	Nro. de ediciones hasta el 2004
Apoyo a la propuesta pedagógica de las escuelas de tiempo completo	Presencial, 150 hs.	7
Apoyo a la implementación de proyectos en Lenguaje, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales	Presencial, 76 hs.	6
Apoyo a la enseñanza de la Matemática	Tutorial, 40 hs.	3
	Matemática I, 90 hs.	2
	Matemática II, 90 hs.	1

Fuente: *Elaboración propia en base a datos de ANEP.*

La meta inicial de esta política focalizada, fue cubrir al 20% de la población escolar uruguaya, esto es unos 80.000 niños y niñas pertenecientes a los sectores sociales más desfavorecidos. Partiendo de unos 9.000 alumnos en 1997, la matrícula de las escuelas de tiempo completo, fue expandiéndose gradualmente y alcanzó en el 2004 a cerca de 25.000 alumnos dis-

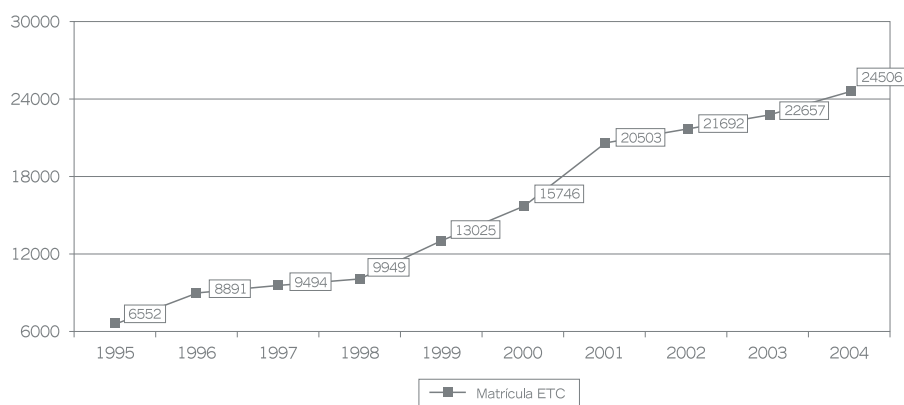
tribuidos en un centenar de escuelas de Montevideo (23) y del Interior (76).

El diseño de esta política pública puede catalogarse como un *mix* de racionalismo e incrementa-

<sup>7</sup> *Los alumnos desayunan, almuerzan y meriendan en la escuela.*

<sup>8</sup> *1.100 al año 2004, lo que representa aproximadamente un 7% del total de 15.000 maestros que trabajan en escuelas públicas en Uruguay.*

**GRÁFICO 2**  
**Evolución de la matrícula de las Escuelas de Tiempo Completo. Período 1995-2004. En miles. Fuente: ANEP**



Fuente: Área de estadística y Análisis de la Gerencia General de Programas y Presupuesto de CODICEN en base a datos proporcionados por el Proyecto MECAEP.

**CUADRO 4**  
**Evolución del número de escuelas de tiempo completo. Serie 1997-2004.**

Área geográfica	1997	2000	2001	2002	2003	2004
Total	59	77	86	91	96	99
Montevideo	...	18	21	22	22	23
Interior	...	59	65	69	74	76

Fuente: ANEP.

lismo, puesto que se partió de un documento elaborado por los técnicos de ANEP y se buscó ajustar gradualmente la propuesta a través del diálogo con los directores y los docentes de las escuelas.

Por otra parte, a diferencia de lo ocurrido con otras líneas de la Reforma Educativa, esta política siguió un importante proceso de institucionalización en el que se reconocen diversos jalones:

- i. Inicialmente, el diseño e implementación se impulsaron desde el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECAEP), uno de los programas de la ANEP con financiamiento externo (Banco Mundial).
- ii. No obstante lo anterior, el Programa MECAEP no funcionó como un organismo de by-pass en este rubro, dado que el Consejo de Educación

Primaria asumió gradualmente esta política. En este sentido, fue fundamental la creación, en 1999, de una Inspección Nacional de Escuelas de Tiempo Completo (con las respectivas Inspecciones Regionales), y a partir de entonces las escuelas están en la órbita de competencia de esta autoridad.

- iii. También en 1999 comenzó la realización de concursos para los puestos de maestros y directores de las escuelas de tiempo completo.

#### 4. LOGROS DE LA POLÍTICA DE ESCUELAS DE TIEMPO COMPLETO

La política de escuela de tiempo completo ha cosechado logros importantes en diversas dimensiones. En primer lugar, en el rendimiento de los alumnos, ya



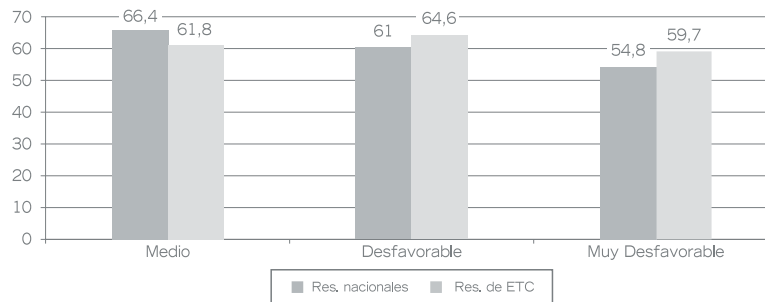
que las pruebas de evaluación de aprendizajes aplicadas, revelan una mejoría notoria tanto en Matemática como en Lengua. En efecto, si en 1996 (año en el que se realizó el primer Censo de Aprendizajes en 6to. Años), consiguió la suficiencia en Lenguaje un 55,7% de los alumnos de nivel socioeconómico desfavorable, en 1999 tal porcentaje ascendió a 58,9% y dio un salto a 71,6% en el año 2002. En Matemática, en la misma población de nivel social desfavorable, la evolución fue de 27,5% a 41,7% y a 53,9%, en 1996, 1999 y 2002, respectivamente. Hay que marcar como particularmente importante que la evolución es más favorable entre los alumnos que pertenecen a contextos muy desfavorables.

**CUADRO 5**  
**Alumnos de ETC que obtuvieron rendimientos suficientes en las pruebas de aprendizaje de 1996, 1999 y 2002 en Lengua y Matemática, según contexto sociocultural de la escuela. En porcentajes.**

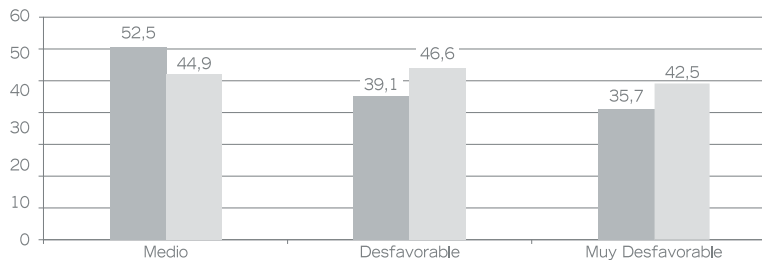
Contexto	1996	1999	2002
Lenguaje			
Medio	65,7	66,5	65,5
Desfavorable	55,7	58,9	71,6
Muy desfavorable	45,1	51,4	62,9
Matemática			
Medio	33,3	60,2	50,6
Desfavorable	27,5	41,7	53,9
Muy desfavorable	19,2	32,6	49,1

Fuente: MECAEP (2003)

**GRÁFICO 3**  
**Alumnos con rendimiento suficiente en Lengua según el tipo de escuela y el contexto sociocultural a los que pertenecen. Año 2002. En porcentaje.**



**GRÁFICO 4**  
**Alumnos con rendimiento suficiente en Matemática según el tipo de escuela contexto sociocultural al que pertenecen. Año 2002. En porcentaje.**



Fuente: MECAEP (2003)

En segundo lugar, constituye un logro de esta política el modelo de capacitación por tres razones: no se forma al docente aislado sino a un equipo de docentes; la capacitación está específicamente orientada al mejoramiento de las prácticas de enseñanza en las escuelas, y hay apoyo técnico a los docentes a lo largo del año por parte de la unidad central de capacitación.

En tercer lugar, en la dimensión política, esta política no sólo se ha mantenido en el tiempo, sino que ha ganado un fuerte respaldo a nivel de los docentes y de la clase política. En la campaña electoral del 2004 el Frente Amplio-Encuentro Progresista-Nueva Mayoría, ganador de las elecciones nacionales, planteó la necesidad de triplicar el número de escue-

las de tiempo completo, y el Partido Nacional (segundo partido en votos ciudadanos) se pronunció en la misma dirección. La Federación Uruguaya de Magisterio, sindicato de los maestros primarios uruguayos, también ha expresado su posición favorable a la expansión del modelo. En cuanto al colectivo docente, una encuesta realizada a fines del año 2001 a una muestra representativa de 3000 casos<sup>9</sup>, sondeó la opinión de maestros y profesores públicos y privados frente a las acciones de la reforma educativa. Los resultados del Cuadro 6 revelan con contundencia que la política de escuelas de tiempo completo reunió una fuerte adhesión, con ocho de cada diez docentes que acordaron con ella.

**CUADRO 6**  
**Docentes de ANEP según su grado de acuerdo con distintas políticas o acciones de la reforma educativa, por el área geográfica en la que residen y el subsistema educativo de ANEP al que pertenecen. Año 2001. En porcentajes (\*).**

Políticas o acciones	Área geográfica		Subsistema educativo			Total
	Montevideo	Interior	Primaria	Secundaria	Enseñanza Técnica	
Expansión de la educación inicial	85.7	88.2	90.6	84.2	87.3	87.3
Creación de los CERP	35.4	49.9	58.0	31.0	47.8	44.1
Política de distribución de textos	74.3	83.3	83.4	75.8	83.4	79.8
Impulso a los proyectos educativos	43.2	64.5	56.3	53.0	71.1	56.0
Cursos de capacitación docente	73.4	85.7	85.3	74.8	92.1	80.8
<b>Escuelas de Tiempo Completo</b>	<b>79.0</b>	<b>81.4</b>	<b>83.3</b>	<b>77.6</b>	<b>81.4</b>	<b>80.4</b>
7°, 8° y 9° año en Escuelas Rurales	46.9	57.6	59.1	46.7	60.9	53.3
Plan 1996 de Ciclo Básico	30.8	49.6	42.4	39.1	57.3	42.1
Creación de Bachilleratos Tecnológicos	75.1	79.8	76.7	77.2	88.6	77.9
Evaluaciones Nacionales de Aprendizaje	51.0	62.6	58.6	55.3	69.5	57.9
Política de equipamiento de centros educativos	67.1	81.3	73.9	75.5	84.6	75.7

Fuente: IIFE-UNESCO (2002), "Los docentes uruguayos y los desafíos de la profesionalización", Buenos Aires.

Notas: (\*) Los porcentajes no necesariamente suman 100 porque se toma en cuenta solamente las respuestas "muy de acuerdo" y "de acuerdo".

<sup>9</sup> MANCEBO, M. E.-TENTI, E. (Coord.) (2003).

## 5. DESAFÍOS DE FUTURO

Uruguay ha construido un modelo de escuela de tiempo completo que, además de contar con un apoyo social importante, contribuye a la calidad y equidad educativas de acuerdo a la evidencia empírica disponible. El desafío principal reside hoy en el financiamiento de la expansión del número de escuelas, respetando el tamaño medio previsto para la escuela de tiempo completo (250 alumnos en 8 aulas).

La ampliación de cobertura del modelo de escuelas de tiempo completo, supone, en primer término, establecer cuál debería ser la población objetivo que se pretende alcanzar. En este sentido, se han planteado en el ámbito académico y dentro del sistema educativo distintas aproximaciones sobre la magnitud de la población a alcanzar. Por ejemplo, Operti (2004) ha propuesto ampliar la cobertura de las ETC a la mitad de los niños matriculados en educación inicial y primaria pública en situación de pobreza (bajo de la Línea de Pobreza), entre 103 y 118 mil niños.<sup>10</sup> También se ha planteado como meta alcanzar el 20% de la matrícula total de educación inicial y primaria, recuperando un objetivo que ya se había planteado la anterior administración de gobierno (1995-1999), lo que implicaría pasar de 24.506 niños atendidos en 2004 a 83 mil niños, aproximadamente. Por último, se ha planteado también la posibilidad de convertir las escuelas definidas por el Consejo de Educación Primaria de ANEP como de “Contexto Socio Cultural Crítico” (CSCC) en ETC, considerando que ambos tipos de escuela atienden a una población infantil con carencias sociales y culturales. La diferencia radica en que las escuelas de CSCC atienden a los niños con un tiempo pedagógico insuficiente y con escasos apoyos extracurriculares. Al año 2003 las 151 escuelas de CSCC dependientes del CEP de ANEP, atendían aproximadamente a 57.000 alumnos. Convertir a estas escuelas en ETC, implicaría

pasar de 24,5 a 81,5 mil niños atendidos en régimen de tiempo completo.

Como se puede apreciar, todas las aproximaciones ensayadas llegan a similares conclusiones: el sistema educativo debería incorporar como mínimo unos 57 a 60 mil nuevos alumnos en el régimen de ETC en los próximos años, para cubrir a la población infantil que presenta mayores carencias socioeducativas.

La expansión de las ETC supone, básicamente, afrontar dos costos: en primer lugar, el costo de construcción y equipamiento de nuevas aulas o de adecuación de aulas existentes, a fin de que 60.000 niños, aproximadamente, pasen de 4 a 8 horas de atención educativa al día; en segundo lugar, los costos recurrentes –horas docentes, alimentación escolar para los niños, materiales, etc.– que tal expansión demandaría.

Incorporar a 60 mil niños más en el régimen de tiempo completo, a razón de 30 alumnos por aula, implicaría contar con 2.000 aulas. La mitad de estas 2.000 aulas surgiría de las escuelas de tiempo simple (CSCC, por ejemplo) que pasarían a ser ETC (aulas que obviamente demandarían costos de refacción); las otras 1.000 aulas deberían, naturalmente, ser construidas. De acuerdo a estudios recientes (Duhalde y Gurruchaga 2004), se puede estimar que el costo por aula construida asciende a US \$ 50.000, y el costo por refacción, a US \$ 12.000. Considerando estos

<sup>10</sup> La matrícula total de Educación Inicial y Primaria pública ascendió en 2004 a 413.703 alumnos (Cuadro 2). Un cálculo apresurado de la población objetivo –definida como el alumnado de escuelas públicas que vive bajo la Línea de Pobreza (LP)– llevaría a ponderar esta población por un factor de 0,5, en tanto la mitad de los niños (0 a 18) años se hallaban al 2003 bajo la LP, con lo cual la población a alcanzar rondaría los 103 mil alumnos. Un cálculo más preciso, surge de ponderar la matrícula del 2003 por el porcentaje exacto de alumnos que asisten a establecimientos públicos que corresponderían a hogares pobres, 57% (De Armas 2004), en cuyo caso la población objetivo llegaría a 117 mil niños.

costos, serían necesarios 50 millones de dólares para construir 1.000 aulas, y 12 millones para refaccionar las otras 1.000 que demanda la ampliación de las ETC a 60 mil niños. A estos 62 millones de dólares habría que sumar 6 millones de dólares de costos de equipamiento (aproximadamente el 10% de costo de infraestructura). En suma, la ampliación de las ETC demandaría unos 67 millones de dólares de costos de infraestructura y equipamiento.

A estos costos habría que sumar, obviamente, los gastos recurrentes (salarios docentes, gastos de alimentación escolar, materiales didácticos, etc.) que implicaría la ampliación de cobertura.

Al año 2003 el costo anual directo por alumno en ETC era de US \$ 345 y en las escuelas de CSCC de US \$ 240; en consecuencia, el costo adicional por alumno que implicaría la expansión de TC planteada sería de US \$ 105 al año, lo que llevaría a un incremento de 6,3 millones de dólares anuales en el presupuesto del CEP, lo que significa un aumento del 4,3% con respecto al gasto realizado por este organismo en 2003. Desde luego, este incremento presupuestal no incluye los costos de infraestructura y equipamiento que la ampliación de TC demandaría, ya que estos no son recurrentes.

En suma, la ampliación de cobertura de la educación primaria de tiempo completo, no parece ser una meta difícil de alcanzar en el corto o mediano plazo, al menos en los parámetros de expansión que hemos planteado.

## 6. DERECHO A LA EDUCACIÓN Y EQUIDAD EDUCATIVA

El derecho a la educación ha sido consagrado como derecho humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de 1966, la Cumbre Mundial a favor de la Infancia

de 1990, la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN) de 1989. En particular, la CDN establece en su artículo 28:

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:
  - A) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
  - B) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
  - C) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
  - D) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;
  - E) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.
2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño, y de conformidad con la presente Convención.
3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo, y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de

enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Como se ve, este artículo no indica cuánto tiempo debe ocupar la enseñanza en la vida del niño, pero sí define las “condiciones mínimas”: enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos, diferentes formas de enseñanza secundaria y orientación profesional disponibles y accesibles para todos, enseñanza superior accesible a todos “sobre la base de la capacidad”. A su vez, al incluir en el texto la expresión “en condiciones de igualdad”, la CDN remite al principio general de “no discriminación” y obliga a los países a brindar educación de calidad para todos.

Por otra parte, para la CDN el derecho a la educación no es sólo una cuestión de acceso (artículo 28), puesto que el artículo 29 agrega al derecho a la educación una dimensión cualitativa referida a los objetivos fundamentales de la educación: desarrollar la personalidad del niño hasta el máximo de sus posibilidades, preparar al niño para una vida responsable en una sociedad libre, inculcar al niño el respeto de los demás y del medio ambiente natural.

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:
  - A) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
  - B) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
  - C) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;

- D) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
- E) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

A su vez, la “Conferencia Mundial sobre Educación para Todos” (Jomtien, 1990)<sup>11</sup> hizo de la educación básica una de las grandes prioridades del desarrollo. Desde entonces, la comunidad internacional ha aceptado que la “Educación Para Todos” (EPT), es una responsabilidad fundamental de los países y debe orientarse a la satisfacción de las “necesidades básicas de aprendizaje” de todas las personas:

“Cada persona –niño, joven o adulto– deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas, para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas), como los contenidos básicos de aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes), necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo.” (Artículo 1 de la Declaración de Jomtien).

En este marco, la educación primaria debe recibir la mayor atención, tanto en las escuelas como en los programas alternativos.

<sup>11</sup> *Iniciativa interagencial de UNESCO, UNICEF, BM, PNUD. En el año 2000 en Dakar (Senegal), se revitalizó el compromiso de Jomtien y se elaboró un “Marco de Acción de Dakar”, con 6 metas en pro de la EPT.*

La política de escuela de tiempo completo implementada en Uruguay constituye un aporte a la plena realización del derecho a la educación en Uruguay: se inscribe en el ciclo definido como obligatorio por la CDN, el ciclo primario<sup>12</sup>; atiende a los niños más desfavorecidos socialmente; entiende la equidad educativa como igualdad de oportunidades en el acceso y en los resultados, poniendo gran énfasis en la adquisición de conocimientos y competencias por parte de todos los alumnos; se constituye como una oportunidad educativa diferencial para que los niños más pobres de la sociedad uruguaya puedan satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Se trata de un modelo que ya está dando buenos frutos y alberga un enorme potencial. Resta al país encontrar la manera de expandirlo y hacerlo sustentable en el tiempo.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANEP-CODICEN (2000). “Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999”. ANEP, Montevideo.
- DE ARMAS, G. (2005): “De la sociedad “hiperintegrada” al país fragmentado: crónica del último tramo de un largo recorrido”, en CAETANO, G. “Veinte años de Democracia en Uruguay”, Ed. Taurus (en prensa).
- DE ARMAS, G. (2003): “El impacto social de la crisis”, en “Informe de Coyuntura N° 4, Entre la cooperación y la competencia”, Observatorio Político del Instituto de Ciencia Política, Ediciones Trilce, Montevideo.
- DE ARMAS, G. (2004): “Pobreza y Desigualdad en Uruguay. Claves para el Diseño de un Programa de Superación de la Pobreza Extrema”, FESUR, Montevideo.
- DUHALDE y GURRUGUCHAGA (2004): “Costos de infraestructura en la expansión de las escuelas TC”, Documento de circulación interna.
- ERRANDONEA, F (2002). “Antecedentes, contexto y desencuentros de la Reforma Educativa en Uruguay (1995-2000)”. CRESUR. Montevideo.
- GAJARDO, M. (1999). “Reformas educativas en América Latina”. Documento nro. 15. Santiago: Preal.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2004): “Estimaciones de Pobreza por el Método de Ingreso 2003”, INE, Montevideo.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2002): “Evolución de la pobreza por el método del ingreso. Uruguay 1986-2001”, INE, Montevideo.
- KAZTMAN, R. - FILGUEIRA, F. (2001): “Panorama social de la infancia y la familia en Uruguay”, UCUDAL/IPES/IIN, Montevideo.
- MANCEBO, M. - TENTI, E. (Coord.) (2003). “Los docentes uruguayos y los desafíos de la profesionalización. Informe de difusión pública de resultados”. Montevideo: ANEP-UNESCO/IIPE.
- MANCEBO, M.E. - TORELLO, M. et al (2000a). “El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector”. Washington DC: BID.
- MANCEBO, M.E. (2001). “La ‘larga marcha’ de una reforma ‘exitosa’. De la formulación a la implementación de políticas educativas”. En Mancebo-Narbondoramos (Comp.) (2002), “Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)”. Montevideo: ICP-Banda Oriental.
- OPERTTI, R. (2004): “Aportes para Refundar la ANEP desde la Ciudadanía”, mimeo.
- VILARÓ, R. (1999). “Todo por la educación pública”. Montevideo: Ediciones Banda Oriental.

<sup>12</sup> El Comité Internacional de los Derechos del Niño, ha sugerido que la enseñanza básica (primaria más secundaria), debería durar nueve años.

## Comentarios a la Mesa Redonda de experiencias latinoamericanas de acción afirmativa en medio urbano

Cecilia Jara<sup>1</sup>

Hemos conocido cuatro experiencias en América Latina, que se hacen cargo de los principales problemas educativos que afectan a la región y, de manera especial, a miles de niños y niñas más pobres que habitan en zonas urbanas. Los desafíos que plantea cada una de las experiencias, se asocian a la cobertura y calidad de la educación, lo que se busca es ofrecer un servicio educativo de calidad para todos.

En el diagnóstico se presentan elementos de ineficiencia del sistema escolar, en términos de oferta educativa, lo que influye en la cobertura, en la repitencia, provocando deserción escolar y de calidad, entendida como bajos niveles de logro de aprendizajes.

Todos señalan la brecha existente entre la educación de los distintos grupos sociales, que afecta de manera especial a los niños y niñas que provienen de las familias más pobres. Los países se hacen cargo de esta desigualdad, creando programas de discriminación positiva a favor de los grupos más pobres, para –de esta manera– acercarse a resultados de aprendizaje similares. Se busca intervenir en los primeros años, para compensar las carencias con que ingresan los niños y niñas a la escuela.

Cada uno de los programas conocidos, ha logrado una buena focalización en términos de la población atendida, cuentan con datos que permiten determinar con precisión que escuelas y alumnos atender. Podemos señalar que han sido eficientes en la focalización de la atención a los grupos más vulnerables. También han concentrado su atención en los aspectos pedagógicos y de gestión escolar que tienen

mayor incidencia para superar los problemas que se plantean.

Se reconoce que las escuelas que atienden a los niños de familias más pobres, requieren de atención diferenciada y se constituyen en grupos prioritarios. Es por eso que estas escuelas cuentan con mayores recursos de aprendizaje (libros, bibliotecas escolares). Se reconoce que el trabajo docente es más difícil; se debe contar con diversos métodos de aprendizaje y destinar tiempo para el trabajo en equipo; por ello consideran actividades de capacitación y la constitución de sesiones permanentes al interior de las escuelas de revisión de las prácticas pedagógicas. El aumento de la jornada escolar, aparece como un elemento necesario para mejorar la calidad. Se ha focalizado de manera especial el trabajo en las áreas de lenguaje y matemáticas. En el caso de Brasil, se da una atención diferenciada al interior de la escuela a aquellos alumnos con mayor riesgo de repitencia.

Paralelamente, estos programas ponen el tema de las expectativas del profesor y la autoestima, como elementos que afectan las posibilidades de aprendizaje, instalan en las escuelas la idea de que “ todos los niños y niñas pueden aprender”, que un alumno valorado y reconocido en sus logros, está en mejores condiciones de enfrentar el proceso educativo. La confianza de profesores, padres y alumnos en la capacidad

---

<sup>1</sup> Cecilia Jara es directora de la Revista de Educación (Mineduc, Chile); fue coordinadora del Programa de las 900 escuelas entre 1994 y 1996.

de aprender, es un elemento que relevan todas las experiencias como significativo para el éxito escolar.

En cuanto a elementos de gestión, las experiencias son distintas. El caso colombiano nos muestra una experiencia con mayor autonomía respecto del Ministerio de Educación, donde la relación se establece en función del proyecto educativo y las metas que se propone la institución que se adjudica la concesión de la escuela. En el caso chileno, existe una mayor presencia del Ministerio de Educación, que entrega directamente los recursos pedagógicos y establece un sistema de supervisión permanente al establecimiento.

A partir de estas experiencias, quisiera relevar algunos elementos asociados a lo que viene: cuáles son los temas que surgen de lo avanzado y que nos pueden ayudar a superar los problemas de inequidad educativa que aún están pendientes.

Es importante destacar que todas las experiencias conocidas cuentan con evaluaciones. Cada una según el tiempo de implementación, puede mostrar mayores o menores logros. En todas se registran avances. Pero tan importante como el mejoramiento en los promedios generales que se registran, es constatar que no todas las escuelas alcanzan los mismos resultados, y que cerca de un 25% de ellas, no consiguen los resultados esperados. Esto nos revela que los programas focalizados, deben reconocer la heterogeneidad de las escuelas y la complejidad del problema que se quiere abordar, y por eso se necesita ir refocalizando. Para superar las inequidades del sistema educacional, se requiere de un *zoom* que permita mirar las escuelas, niños y niñas rezagadas, a fin de ofrecerles otras alternativas. Con esto quiero destacar los avances de los programas expuestos, y señalar que hay que persistir en el esfuerzo, porque la experiencia nos muestra que es posible acortar las brechas de calidad, pero las soluciones no son homogéneas, y que cuando nos acercamos a las situaciones más gra-

ves, las propuestas deben ser aún más diferenciadas.

Las experiencias también entregan información respecto de aquellas escuelas que, pese a los esfuerzos, sus resultados de aprendizaje no mejoran. Para ellas no hay respuestas. Sabemos que algunas de ellas no cuentan con las condiciones mínimas para su funcionamiento: alto ausentismo de docentes, las clases no preparadas, ausencia de conducción y liderazgo pedagógico, pérdida de tiempo o se destina poco a las actividades de aprendizaje. Los niños que asisten a estas escuelas, no tendrán posibilidades de aprender, y estas escuelas constituyen un engaño para las familias y la sociedad porque no entregan lo que ofrecen.

Carlos Peña, nos decía que la escuela es la institución donde se adquieren las herramientas, que permiten el ejercicio ciudadano y se rompan los círculos de exclusión. Para que eso ocurra, la escuela debe cumplir con su misión. No nos podemos quedar indiferentes ante muchas instituciones que hoy no entregan el servicio que les fue encomendado, y donde a veces se requiere de decisiones drásticas, como por ejemplo, intervenir directamente o cerrar dichos establecimientos.

Otro elemento a destacar es el de los recursos. Vimos que las escuelas concesionadas de Colombia, han logrado mejores resultados que el resto, con los mismos recursos. Las escuelas de aceleración de Brasil y el Programa de las 900 Escuelas, no representan mayores gastos en los respectivos presupuestos y logran buenos resultados. Esto muestra que los programas son eficientes en el uso de los recursos. Pese a ello, algunos programas han ido disminuyendo su presupuesto. Sabemos que si queremos avanzar, se necesitará de un nuevo impulso y de otras acciones que, sin duda, implican mayores recursos. Lo que se ha hecho hasta ahora no es suficiente, se mantiene un grupo rezagado, ellos son niños, niñas y jóvenes que están perdiendo una oportunidad. Todo parece indi-



car que cuando nos adentramos en el tema de pobreza y educación, se requiere algo más que intervenciones pedagógicas. Se ha señalado en este seminario la necesidad de entregar apoyo más integral y especializado; esto pasa por el tema de presupuesto. La pregunta es entonces: ¿cuánto están dispuestos los países en invertir más en la educación de los más pobres, o basta con darles a todos lo mismo?

Llama la atención la fragilidad institucional de estos programas. Hemos visto que el Programa de las 900 Escuela, desde 2002, no cuenta con una unidad coordinadora central, se mantienen algunas acciones, pero el programa pierde identidad. Las escuelas de aceleración disminuyen su cobertura de un año para otro, debido al cambio de autoridades. Algo similar pasa con el plan de escuelas concesionadas, y Uruguay, por problemas de endeudamiento externo, restringe las escuelas con tiempo completo. El financiamiento y las prioridades de las autoridades, están determinando las posibilidades de implementación de estos programas. Preocupa que experiencias probadas y con logros reconocidos, dependan de la voluntad de las autoridades de turno y no respondan a una estrategia de los ministerios, para hacerse cargo de los problemas de inequidad del sistema educativo de manera permanente. Es preciso mantener un sistema de monitoreo e información permanente a este tipo de escuelas, para implementar acciones remediales oportunas cuando se alcanzan los logros esperados.

Finalmente quiero señalar, que pese a los esfuerzos de los distintos programas conocidos, el problema de distribución desigual de la calidad de la educación, es una tarea pendiente, que se debe perseverar en el esfuerzo, y que los ministerios deben mantener en la agenda la preocupación por los grupos más vulnerables. Solo a través de políticas de discriminación positiva, se podrán superar las injusticias y ofrecer igualdad de oportunidades.



# Escuela Nueva e Igualdad

Mauricio Perfetti del Corral<sup>1</sup>

Primero, muchas gracias por la invitación a estar aquí, para presentarles algunos logros de la educación rural en Colombia. Antes que todo, quisiera hacer notar que yo no voy a hacer una presentación sobre la Escuela Nueva, sino que voy a mostrar cómo esta experiencia, debido a su concepción metodológica y a sus resultados, puede ser considerada una Política de Acción Afirmativa (PAA). Antes de entrar al tema voy a referirme al contexto rural colombiano; enseguida voy a hacer unas menciones muy generales sobre la Escuela Nueva, para finalmente destacar algunos aspectos que hacen de este modelo una PAA en el ámbito de la educación.

## 1. EL CONTEXTO RURAL COLOMBIANO

En términos generales, el contexto rural se caracteriza por un elevado nivel de pobreza, cercano al 85%, a lo que se suma el rezago de sus principales actividades económicas. Hay migración de la población más joven y educada hacia los grandes centros urbanos, como también desplazamientos masivos de campesinos a causa de la intensificación del conflicto armado. Por último, los programas de asistencia social tienen bajas coberturas en las zonas rurales, especialmente en materia de salud y educación.

Algunos autores estiman que si se quisiera llevar las zonas rurales al mismo nivel educativo de las zonas urbanas, se requeriría cerca de 3 décadas, lo cual muestra las condiciones de atraso de la educación en el sector rural y las dificultades de su

población para afrontar los desafíos actuales. Las tasas de analfabetismo son cercanas al 18% en las zonas rurales, comparado con un 5% en las zonas urbanas, y hay una diferencia de más de cuatro años de escolaridad promedio entre la población que habita ambas zonas (4.4 años de escolaridad en el sector rural frente a 8.5 años en el sector urbano<sup>2</sup>).

Por otro lado, hay unas diferencias sustanciales en la asistencia escolar, particularmente en secundaria. Si tomamos las cifras de la zona central de Colombia, donde están las ciudades más importantes que concentran la mayor densidad de población, encontramos que la asistencia a secundaria supera en casi 30 puntos porcentuales a la de las zonas rurales<sup>3</sup>.

La finalización de estudios es también marcadamente diferente. De 100 niños que se matriculan en las zonas urbanas y rurales, 47 terminan el ciclo de educación básica y media (hasta el grado 11°) en las primeras, y tan sólo 7 en las segundas, lo cual se explica por la escasa cobertura en los niveles superiores de educación básica y media, pero también por la inflexibilidad del sistema educativo para alternar con la vida del campo.

En suma, tenemos diferencias sustanciales entre las zonas urbanas y rurales en lo que se refiere a la

<sup>1</sup> (Santiago, octubre de 2004), y contó con la colaboración de Juan Eduardo García-Huidobro de la Universidad Alberto Hurtado, y Luis Felipe Trujillo del CRECE. El autor agradece los comentarios a una versión preliminar por parte de Vicky Colbert, Directora Ejecutiva de la Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente.

<sup>2</sup> Zona Central (DANE-Crece, 2004)

<sup>3</sup> Asistencia a Secundaria: 2003-Zona Central y Rurales: 80,4% vs 51,7%. Dane-Crece (2004)

pobreza, pero también específicamente en lo que tiene que ver con la educación. A pesar de los esfuerzos destinados a erradicar estas diferencias, algunas persisten y otras aumentan, por lo que se requieren acciones efectivas si se quiere alcanzar el propósito de la educación para todos, en condiciones de calidad y equidad.

## 2. ANTECEDENTES DE LA ESCUELA NUEVA

*“Escuela Nueva es una propuesta de escuela primaria (grados 1-5 originalmente) donde un solo maestro puede manejar grupos pequeños de grados escolares diferentes (escuela unitaria o multigrado), lo cual es posible gracias a aportes novedosos en la conformación de grupos, a una relación estrecha entre escuela y comunidad, en el gobierno escolar, donde se eliminan las clases magistrales, ya que los grupos de un mismo grado, supervisados y asistidos por el docente, avanzan a su propio ritmo con la ayuda de colecciones completas de materiales escritos, diseñados para estimular y apoyar su trabajo colectivo” (Lucio, Dimaté y de la Torre, 2003)*

Esta definición sintetiza bien algunos aspectos característicos de la Escuela Nueva:

- Es una propuesta de escuela primaria,
- donde un solo maestro puede manejar grupos pequeños, de grados escolares diferentes, es decir, se trata de una escuela multigrado,
- gracias a la conformación de los grupos, a una relación estrecha entre escuela y comunidad y al gobierno estudiantil que asume responsabilidades en la gestión de la escuela.
- En ésta se eliminan las clases magistrales, el maestro tiene un papel más tutorial: supervisa y asiste a los estudiantes, quienes avanzan a su propio ritmo. En el centro de la Escuela Nueva está el alumno y su aprendizaje.

- Lo anterior es posible porque existen colecciones completas de materiales escritos de autoinstrucción, diseñados para estimular y apoyar el trabajo individual y colectivo de los alumnos.

## 3. LA METODOLOGÍA DE LA ESCUELA NUEVA COMO PAA

El análisis de la contribución de Escuela Nueva a una PAA puede efectuarse desde ámbitos diferentes:

- (i) desde lo metodológico, pero también desde los insumos, procesos y resultados;
- (ii) desde las carencias de lo rural, pero también con respecto a la escuela tradicional.

La metodología misma, sobre la cual ha sido concebida la Escuela Nueva, puede considerarse una PAA, si se entiende como un tratamiento desigual que busca llegar a resultados cada vez más semejantes. Efectivamente, ella ha sido concebida, diseñada y aplicada como una forma de dar un trato especial a los niños y niñas de zonas rurales que deben educarse en condiciones desfavorables.

La enseñanza multigrado y tutorial permite que en zonas con baja densidad de población escolar un mismo docente pueda atender simultáneamente grupos pequeños de alumnos de diferentes grados académicos. De esta manera, la Escuela Nueva ha creado las condiciones de acceso a la educación primaria a niñas y niños del campo en más de 30.000 escuelas del país. Es un hecho esta oferta existe gracias a que este modelo se constituyó en una respuesta eficaz frente a las dificultades de la escuela rural tradicional para atender población dispersa, por lo cual se considera PAA.

A propósito de los insumos para la educación, los textos interactivos diseñados para Escuela Nueva contienen actividades y ejercicios graduales y presentan los temas de un modo tal que exigen del estudiante

intercambio constante entre su realidad y los contenidos curriculares. Algo muy importante es que estos textos están disponibles gratuitamente para docentes y alumnos en todos los grados de primaria. Esto ha llevado a considerar el modelo como una PAA en la medida en que ha contribuido a resolver una reconocida forma de desigualdad referida a la escasez de recursos para apoyar la educación rural.

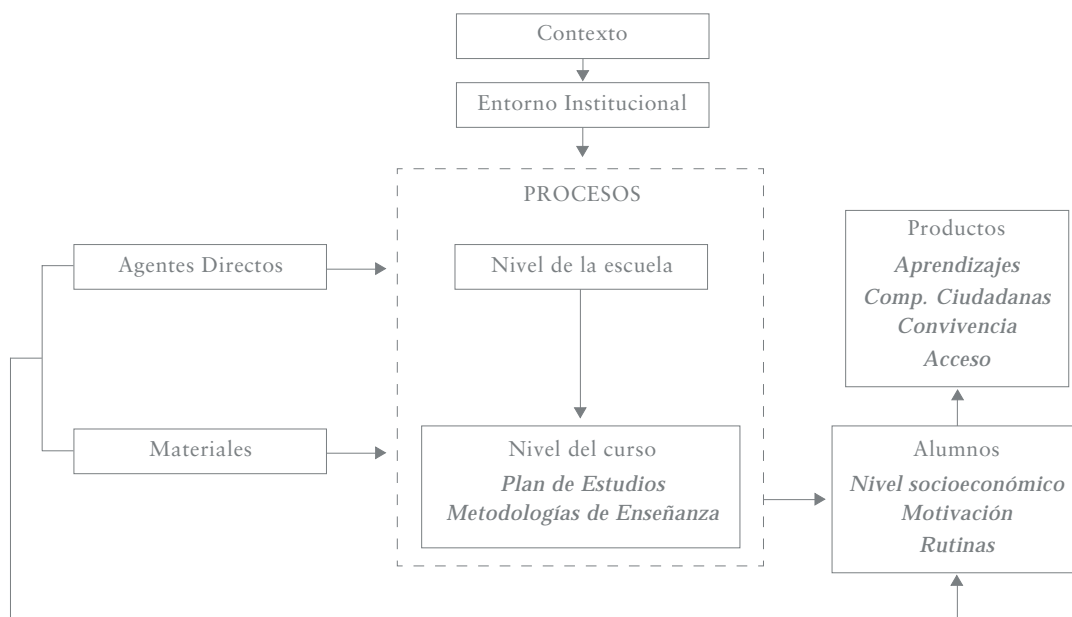
Sin embargo, el aporte de la Escuela Nueva en “recursos para el aprendizaje” va más allá de los textos. El modelo pone a disposición de los estudiantes, los docentes y miembros de la comunidad: una biblioteca general por escuela y bibliotecas de aula, rincones de aprendizaje, material didáctico, tecnología educativa e informática, como también las instalaciones físicas de los establecimientos. Estos recursos están disponibles para toda la comunidad, de tal manera que la escuela se convierte en un centro de consulta y acceso a conocimientos e información para todos.

La existencia de un Gobierno Estudiantil garantiza la participación activa y comprensiva de los estudiantes en la vida democrática de la escuela, como también en la formación de valores para el desarrollo de la convivencia, la solidaridad, la cooperación, el respeto mutuo y el trabajo colectivo. Este aspecto del modelo puede ser interpretado como una PAA porque se promueven formas de igualdad fundadas en el respeto mutuo, además que fomenta la participación y el ejercicio de la democracia por parte de los estudiantes.

#### 4. RESULTADOS DE LA ESCUELA NUEVA COMO POLÍTICA DE ACCIÓN INFORMATIVA

El **Gráfico 1** es una rápida presentación de los elementos del sistema educativo que uno podría, en principio, prever que hay que alterar para contribuir a cerrar las grandes diferencias que hay entre las zonas urbanas y rurales.

**GRÁFICO 1**  
Elementos que intervienen en el proceso educativo



Es claro hoy que el análisis de los resultados de la educación debe considerar el contexto en que viven los estudiantes, ya que éste influye en los procesos tanto de la escuela como de cada curso. Hay una serie de elementos que alimentan ese proceso: los maestros, los alumnos, los materiales, las prácticas de enseñanza, y todo ello genera resultados en términos de acceso, aprendizajes, convivencia, e impacto en la comunidad. Proponemos ver, a través de algunos de los estudios y evaluaciones realizadas al modelo de Escuela Nueva, que hay efectos en términos de PAA, en cada uno de estos aspectos:

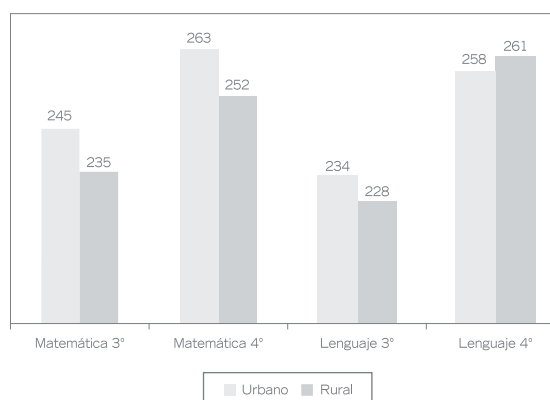
- El primero y más importante se refiere al contexto. Ya vimos el contexto de las zonas rurales: pobreza, baja densidad, niños y niñas que tienen que ayudar en las labores de los padres. La Escuela Nueva, fue creada particularmente para atender esas carencias. Lo que muestran los estudios (Misión Social, 1997), es que Escuela Nueva ha logrado compensar en gran medida las fuertes limitaciones socioeconómicas de los estudiantes de las áreas rurales, y así ha contribuido a igualarlos con sus compañeros de las ciudades.
- Lo segundo, en términos del entorno institucional, el desarrollo del modelo ha venido generando toda una serie de alianzas locales, departamentales o provinciales, nacionales e internacionales. El Ministerio de Educación Nacional tiene convenios con varias ONG's para la implementación y asistencia de la Escuela Nueva en el país. De igual manera, organismos nacionales e internacionales se han sumado a su financiamiento y patrocinio. Esto permite, por un lado, que haya presión política para mantener el modelo, como una forma de atender precisamente las carencias de las zonas rurales, y por el otro, disponer de una amplia gama de recursos, difícilmente accesibles a las escuelas del campo, si no fuera por los resultados que ha mostrado Escuela Nueva a lo largo de su historia.
- En términos de estudiantes, ya habíamos mencionado que son el centro de un proceso educativo que se fundamenta en esas estrategias flexibles de trabajo individual y grupal. Esta flexibilidad les permite ausentarse temporalmente de la escuela para apoyar las actividades productivas en sus hogares, respetando su ritmo de aprendizaje y su promoción escolar. Se evitan así las discriminaciones o exclusiones generadas a partir del atraso escolar de los estudiantes, las cuales están relacionadas con el fracaso y deserción de la escuela.
- Desde el punto de vista de los docentes, hay dos elementos fundamentales. En primer lugar, juegan un papel muy distinto al de la enseñanza tradicional porque se rompe con el esquema desigual y jerárquico de la escuela tradicional y se propicia una relación entre docentes y alumnos mucho más igualitaria. En segundo lugar, hay unos procesos permanentes, inherentes a la metodología de Escuela Nueva, orientados a la capacitación permanente de los docentes en los aspectos conceptuales, pedagógicos y operativos del modelo. Además de esto, existen escuelas demostrativas, microcentros rurales y redes de maestros, que son espacios para compartir experiencias y discutir aspectos relacionados con el modelo. Éste es otro elemento muy importante, porque les ha permitido no solamente tener esa capacitación y actualización permanente, sino que también ha generado una motivación especial por parte de los docentes hacia su trabajo. Cuando uno visita las escuelas, no solamente llama la atención el liderazgo de los niños, sino el compromiso de los maestros con su la-

bor y cómo incluso ayudan a mejorar los materiales e introducen innovaciones al modelo, además de su empeño pertinaz con el desarrollo de las comunidades rurales.

- El aprendizaje logrado por los estudiantes es también un reflejo de la acción afirmativa del modelo. Si bien cada alumno avanza a su propio ritmo dentro del grupo, la metodología asegura que todos avancen y se promuevan, y ése es un tema fundamental, especialmente en estas zonas rurales. También algunos estudios muestran cómo a través del modelo se ha igualado el autoconcepto académico de niños y niñas y, por ende, han mejorado las condiciones de equidad de género.
- En términos de resultados de acceso, Escuela Nueva permite llevar educación en zonas rurales de baja densidad de poblacional. De hecho, desde su inicio hace más de tres décadas han mejorado en forma sistemática las cifras de cobertura educativa en primaria y hoy en día más del 80% de las escuelas rurales del país trabajan con este modelo. Pero además ha venido expandiendo su oferta a los niveles restantes de la educación básica (preescolar, secundaria y media), como también hacia otros grupos con necesidades educativas especiales<sup>4</sup>.
- En términos de calidad, varias evaluaciones señalan que los estudiantes de Escuela Nueva, adquieren mayores aprendizajes que aquellos que trabajan con modelos tradicionales, aún en contextos urbanos. Con esto se logra un propósito fundamental de las políticas de acción afirmativa: la igualdad de resultados. Las pruebas LLECE de 1998 comparan los resultados de las escuelas urbanas y las rurales, en los países de América Latina. Cuba y Colombia son los únicos países que muestran diferencias importantes

a favor de la educación rural, y existen claras referencias de que los resultados alcanzados por este último obedecen a la contribución del modelo Escuela Nueva en estas zonas (Ver Cuadro No. 1). A nivel nacional, los resultados de las pruebas estandarizadas (SABER) permiten una comparación entre la escuela rural tradicional y la Escuela Nueva, y muestran cómo ésta supera los resultados tradicionales y contribuye así a equiparar las condiciones adversas características del medio rural (Ver Cuadro No. 2).

**CUADRO 1**  
**Resultados de las Pruebas LLECE**  
**por área y grado escolar. Colombia. 1998**



**Fuente:** Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación – LLECE (1998)

<sup>4</sup> Por ejemplo, el modelo de Post-primaria Rural del Departamento de Caldas ha ampliado la oferta en secundaria con base en la metodología de Escuela Nueva, y ha generado innovaciones educativas como los programas Escuela y Café, Escuela Virtual (CRECE, 2002 a, 2002 b), y Escuela Activa Urbana. En el caso de poblaciones especiales, en la actualidad el Ministerio de Educación Nacional adelanta una experiencia piloto orientada a la adaptación del modelo Escuela Nueva para atender comunidades indígenas y afrocolombianas del litoral pacífico colombiano.

**CUADRO 2**  
**Resultados parciales de las pruebas SABER por**  
**área y grado escolar. Colombia. 2002**



Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2002)

Lo interesante del modelo Escuela Nueva, desde el punto de vista de los logros, es que diferentes evaluaciones externas, hechas en distintos momentos y regiones, con metodologías diferentes, muestran sistemáticamente que el modelo de Escuela Nueva ha mejorado en forma significativa el logro educativo de los estudiantes<sup>5</sup>.

La promoción de la convivencia es otro tema muy importante, ya que la educación tiene que ser concebida, no sólo como conocimiento, sino como también como contribución a la vida de las personas. En este sentido, un estudio realizado por la Universidad del Rosario y por la Fundación Volvamos a la Gente (2003), muestra cómo la confianza y el respeto entre familias han aumentado debido a las acciones de la Escuela Nueva, aún en ambientes externos marcados por la violencia. Esto demuestra la importancia de la escuela en

la formación de estos valores, y cómo la convivencia, la democracia y la igualdad, pueden ser producto de aprendizajes intencionados. Ése es un punto fundamental.

En términos de impacto en la comunidad, uno puede decir que, dadas las conexiones que propone el modelo entre ésta y la escuela, también se ha contribuido en gran medida a solucionar el problema de analfabetismo en la población rural adulta. Debido al papel que la escuela ha asumido en la comunidad, los padres no quieren quedarse atrás con respecto a sus hijos y eso los ha llevado a avanzar en su educación de adultos. Así mismo, hay una mayor vinculación de la familia en el proceso educativo, y eso es algo sustancial a lo cual nosotros le damos mucha importancia, porque permite una mayor valoración del papel que juega la educación en el desarrollo del sector rural y de sus habitantes.

## CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo anterior es posible concluir que, aunque hay aspectos que requieren todavía un análisis más detenido y riguroso, la Escuela Nueva de Colombia ha logrado poner en marcha acciones afirmativas que han redundado en el mejoramiento de la cobertura y la calidad de la educación para la población rural, además de que ha fomentado valores de convivencia pacífica en estas comunidades. En especial, Escuela Nueva ha contribuido a hacer de la igualdad educativa una realidad para los pobladores del campo colombiano.

<sup>5</sup> A este respecto, véase: Rojas y Castillo (1988), Psacharopoulos, et. al (1992) y McEwan (1999). Por otra parte, Schiefelbein (1993), muestra cómo Escuela Nueva es un modelo exitoso y eficiente desde el punto de vista costo-beneficio, y ha sido capaz de combatir los problemas de cobertura, calidad y eficiencia, característicos del sistema educativo latinoamericano.



## BIBLIOGRAFÍA

- Colbert, V. (1999) Mejorando el acceso y la calidad de la educación para el sector rural pobre. El caso de la Escuela Nueva en Colombia. En: Revista Iberoamericana de Educación (20). Consultado el 20/05/04 en: <http://www.campus-oei.org/revista/rie20a04.htm>
- CRECE (1999) Evaluación de Impacto del Programa Escuela Nueva Post-primaria en la Zona Rural del Departamento de Caldas. Informe final. Manizales
- \_\_\_\_\_ (2001) Alternativas para la expansión del acceso a la secundaria en las zonas rurales: el Sistema de Aprendizaje Tutorial –SAT y la expansión del modelo de Escuela Nueva a la post-primaria. Documento de trabajo presentado para el Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo– BID. Washington
- \_\_\_\_\_ (2002a) Evaluación de impactos del Programa Escuela y Café. Resumen Ejecutivo. Manizales
- \_\_\_\_\_ (2002b) Evaluación de impactos del Programa Escuela Virtual. Resumen Ejecutivo. Manizales
- CRECE – DANE (2004) Encuesta de Calidad de Vida. Informe final. Manizales
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación –LLECE (1998) Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y factores asociados en Tercero y Cuarto Grado. UNESCO – OREALC. Santiago
- Lucio, R., Dimaté, P., & De la Torre, O. (2003) Pautas para la evaluación de procesos de las propuestas pedagógicas del Proyecto de Educación Rural – PER. Informe final. Bogotá.
- McEwan, P.J. (1999) Evaluating rural education reform: The case of Colombia's Escuela Nueva Program. *La Educación*, (132-133), 35-56. Consultado el 20/05/04 en: <http://www.iacd.oas.org/LaEduca132/mcewan/mcewan132-134.htm>
- Perfetti, M., P. Arango y S. Leal (2001) *Alternativas exitosas de la educación rural en Colombia* en Revista Coyuntura Social No. 25 FEDESARROLLO, Bogotá.
- Perfetti, M., J. Hernández, y F. Trujillo (2004) Estudio sobre la educación para la población rural en Colombia. En: *Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú*. UNESCO – FAO. pp. 164-216.
- Psacharopoulos, G., C. Rojas y E. Vélez (1992) Achievement Evaluation of Colombia's Escuela Nueva. Is multigrade the answer? World Bank, Washington.
- Rojas, C., y Castillo, Z. (1988) "Evaluación del Programa Escuela Nueva en Colombia". Instituto SER de Investigación, IFT-133. Bogotá.
- Schiefelbein, E. (1993) En busca de la escuela del siglo XXI ¿Puede darnos la pista la Escuela Nueva de Colombia?. UNESCO. Santiago
- Universidad del Rosario – Fundación Volvamos a la Gente (2002) Escuela Nueva, Comportamiento De-



## La educación intercultural en México

Sylvia Schmelkes<sup>1</sup>

En números absolutos, México es el país más indígena de América. Entre el 10 y el 20% de su población es indígena, dependiendo del criterio que se utilice para definir el ser indígena. El 10% corresponde al criterio más estricto, utilizado por el Censo Nacional de Población, que es el lingüístico. La población indígena del país, pertenece a 62 grupos étnicos y lingüísticos.

Sin lugar a dudas, México es un país pluricultural. Así está definido en la Constitución desde 1992. Que México se defina así, representa un avance significativo. Desde la Conquista, la historia del país ha perseguido la homogeneidad cultural. En el concepto de nación durante la vida independiente, se vinculó la unidad a la homogeneidad cultural. Esta definición de México como país, tiene implicaciones educativas importantes. Supone que desde la educación se fortalecerán las lenguas y culturas, cuya presencia definen a México como país pluricultural.

Sin embargo, el concepto de pluriculturalidad, es descriptivo y se refiere a la coexistencia de diferentes culturas en un mismo territorio. Desde el punto de vista de las aspiraciones, esta noción no resulta no parecer suficiente. Lo que queremos contribuir a construir, es un país intercultural, en el que las relaciones entre personas que forman parte de diversas etnias y que, por lo tanto, pertenecen a diversas culturas, se basen en el respeto y se den desde posiciones de igualdad. Se considera que un país multicultural que aspira a la democracia, debe necesariamente transitar de la multiculturalidad a la interculturalidad,

pues la democracia supone tolerancia, implica escuchar a las minorías, y persigue la justicia.

La educación es una forma esencial de contribuir a la construcción de un país intercultural. La interculturalidad no admite asimetrías (relaciones de desigualdad fundamentadas en el poder), por causa de pertenecer a culturas distintas. La mayor parte de las asimetrías (económicas, políticas, sociales), no son objeto de la educación. Pero las asimetrías educativas sí lo son. Y la educación para la interculturalidad supone combatir estas asimetrías. Las asimetrías educativas son de dos tipos:

- *Las propiamente escolares.* Son las que conducen a que los indígenas tengan menos acceso a la escuela, permanezcan menos tiempo en ella, transiten por ella de forma más atropellada, transiten menos entre niveles educativos, aprendan menos en la escuela, y deriven menor utilidad de lo que en ella aprenden.
- *La asimetría valorativa.* Ésta es la que conduce a que haya sectores de la población que consideren que su cultura es, “la” cultura y que no cuestionen su superioridad. La asimetría valorativa conduce en ocasiones al racismo “introyectado”, que explica que los indígenas, al menos cuando establecen relaciones con los miembros de la cultura dominante, muestren sentimientos de inferioridad.

---

<sup>1</sup> *Coordinadora General de Educación Intercultural Bilingüe, Secretaría de Educación Pública, México.*

Para combatir estas dos asimetrías, es necesario trabajar educativamente, de manera distinta, en tres escenarios:

- *El escenario mayoritario.* La educación para la interculturalidad en este escenario, debe propiciar el conocimiento de los diferentes y de sus aportes, para de ahí transitar al respeto y, de ser posible, al aprecio.
- *El escenario minoritario.* La educación para la interculturalidad en poblaciones mayoritariamente indígenas, deberá perseguir, además del logro de los objetivos educativos nacionales, el pleno bilingüismo y el conocimiento y la valoración de la cultura propia.
- *El escenario multicultural.* Cada vez más común, este escenario permite, no sólo formar para la interculturalidad en el sentido indicado en los anteriores dos escenarios, sino vivirla: establecer en escuelas de este tipo relaciones fundadas en el respeto y tendientes al aprecio.

Para dar respuesta a las implicaciones educativas del carácter pluricultural del país y, además, para contribuir a la aspiración de multiculturalidad, en la administración actual que se inició en diciembre de 2000, surgen dos novedades en materia de política educativa: la educación intercultural para todos, y la educación culturalmente pertinente para los indígenas a todos los niveles educativos. Lo novedoso de esta última política, estriba en lo que se refiere a todos los niveles educativos, pues hasta entonces la educación para indígenas sólo existía en la educación preescolar y primaria. Convertir estas políticas en legislación, será objeto de trabajo especial en los últimos dos años de esta administración. Ordenamos la presentación de las acciones de política educativa en este sentido, en torno a los tres objetivos fundamentales de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe:

- *Educación de calidad a indígenas en el nivel básico.* La educación preescolar y primaria de población indígena, es atendida desde 1976 por una modalidad especial – llamada de educación intercultural bilingüe - que tiene serios problemas: el más importante, quizás, sea el hecho de que sus docentes no son maestros formados, que no escriben su lengua, y que muchos de ellos no creen en su cultura (han “introyectado” el racismo). De ahí que las acciones en este sentido, se hayan enfocado hacia la formación inicial y en servicio de los docentes. Además, se atiende a la población indígena que asiste a escuelas no indígenas, a través de programas especiales de formación de docentes y directivos, orientados a incorporar el enfoque intercultural en la planeación, tanto de la escuela, como del trabajo en aula. Es un área especialmente crítica. Posiblemente en el futuro, sea conveniente eliminar la modalidad diferenciada, y propiciar que la modalidad general desarrolle la capacidad de atender la diversidad cultural y lingüística.
- *Educación intercultural para todos y a todos los niveles.* Aquí la actividad se ha centrado en “interculturalizar” los currículos de educación preescolar, primaria, secundaria, bachillerato y normales. Una de las bases de esta interculturalización es un proceso de consulta a 56 de los 62 pueblos indígenas. La pregunta que se hizo a sus representantes (autoridades tradicionales, ciudadanos y ciudadanas, maestros y maestras) fue la siguiente: ¿Qué de su cultura quisieran ustedes que todos los mexicanos conocieran? Otra fuente importante es, desde luego, la vasta literatura etnográfica y antropológica sobre los pueblos indígenas de México. Se trata de que toda la población sea formada con un enfoque intercultural, y transite por el conocimiento de

la diversidad cultural, para de ahí poder abordar el respeto a las culturas y a las personas que las representan.

- *Educación de calidad con pertinencia cultural y lingüística a los indígenas a todos los niveles educativos.*
  - A nivel de la educación media básica (grados 7 a 9), estamos trabajando para que en todas las localidades donde haya al menos 30% de hablantes de lengua indígena, la asignatura de lengua y cultura indígena sea obligatoria. Se iniciará en el 2005 con las ocho lenguas más importantes numéricamente en el país y, simultáneamente, se trabajarán las condiciones para poder hacerlo con las que no tienen materiales escritos en lengua propia, y más adelante, con las que aún no tienen gramática o incluso alfabeto. El planteamiento no es hacer una modalidad diferente de educación secundaria, sino propiciar que las tres modalidades existentes sean capaces de atender su diversidad.
  - A nivel de la educación media (grados 10 a 12), existen a la fecha quince bachilleratos interculturales en el estado de Oaxaca. Son bachilleratos bilingües, que incluyen el estudio de la cultura propia y que forman, tanto para seguir estudiando, como para permanecer en la comunidad, a través del desarrollo de actividades productivas. Esta experiencia está sirviendo de base para plantear una modalidad, a nivel nacional, de bachilleratos interculturales.
  - A nivel de educación superior. Diseñamos un modelo flexible de universidad intercultural, que tiene algunos principios fundamentales: (a) Su misión es formar intelectuales y profesionales comprometidos con el desarrollo de

sus pueblos y sus regiones; (b) la oferta educativa está definida a partir de las necesidades y de las potencialidades regionales; (c) en el corazón de la institución está un centro de investigación sobre lengua y cultura, cuya actividad permea la docencia y el servicio; (d) no selecciona por criterios académicos, sino que asume el reto de “nivelar” a los alumnos de forma que puedan enfrentar con éxito, criticidad y creatividad los estudios universitarios, mediante un año de lenguajes y desarrollo de las habilidades de pensamiento y producción; (e) se encuentra estrechamente vinculado a su comunidad desde el diseño del proyecto, pasando por la representación orgánica de la comunidad en un órgano de consulta obligada (vinculación social), y llegando al servicio a las comunidades de referencia, a través de las actividades de extensión, de servicio social y de aprendizaje de los alumnos. Fundamos la primera de estas universidades en la zona mazahua del estado de México. Ya se firmó el convenio para crear la próxima en Chiapas. Hay otros seis proyectos en diversas etapas de desarrollo.

- Educación intercultural informal a población abierta. Esto se realiza a través de la producción de materiales para la televisión y la radio, sobre la riqueza cultural del país y los aportes de los pueblos indígenas a la vida nacional. Su propósito es desarrollar conocimiento y respeto en la población que no asiste a la escuela.

Se trata de un proyecto a largo plazo que ahora apenas se inicia. Desde luego, aún hay mucho por hacer y muchas dificultades por vencer. Entre éstas se encuentran:

- Los vicios arraigados de la educación preescolar y primaria indígenas, que son difíciles de erradicar.
- El racismo incrustado en la legislación y reglamentación y, sobre todo, en las formas ordinarias de operar de las instituciones.
- El escaso acervo de investigación lingüística sobre las lenguas nacionales, que impide avanzar en forma significativa en la formación bilingüe de docentes alumnos.
- La escasez de recursos para enfrentar con éxito el rezago histórico de los pueblos indígenas en materia educativa.

# Fe y Alegría en la educación rural en el Perú

José María García, s. j.<sup>1</sup>

## 1. DATOS GENERALES

Fe y Alegría nació el año 1955 en Caracas y fue fundada por el P. José María Vélez, s.j., desde la idea básica de enfrentar la injusticia que representa la marginación de la educación de grandes masas sociales y marginación de una educación de calidad. Hoy día Fe y Alegría está presente en 14 países de Latinoamérica.

En el Perú sustenta sesenta centros educativos en los Niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria, fundamentalmente en barrios urbano-marginales. Desde 1995 promueve cuatro proyectos de educación rural en las tres zonas naturales del país: Sierra, Selva y Costa.

Los cuatro proyectos, al igual que todos sus centros, se identifican como “educación pública” y operan en el marco del sistema público.

La base de funcionamiento se sustenta en Convenios con el Ministerio de Educación, desde el sistema de la “administración privada de fondos públicos” en los CC. EE. y Proyectos Rurales que dirige.

El Estado paga a los docentes que trabajan en Fe y Alegría, y ésta tiene la facultad de proponer al personal directivo, docente y de servicios, lo que no siempre funciona adecuadamente. Al mismo tiempo, convoca la inversión pública y privada, en beneficio del desarrollo de la educación.

Los centros educativos que han sido creados por Fe y Alegría, tienen el tratamiento de “centros de educación gratuita en las mismas condiciones que los centros estatales”, conforme se dice en los Convenios,

y a estos centros se suman los estatales ya creados previamente, cuya administración ha sido cedida a Fe y Alegría en virtud de los mismos Convenios.

### 1.1. Los proyectos educativos rurales

En 1995 se crea el Proyecto de Educación Rural (PER) de Fe y Alegría 44 (Quispicanchi-Cusco); posteriormente surgirán el PER Fe y Alegría 47 (Carretera Iquitos-Nauta en Loreto), PER Fe y Alegría 48 (Malingas-Piura), y el año 2000 se asume el PER Fe y Alegría 54 (Moro-Ancash).

Programas	Alumnos/as	Docentes	Centros
Quispicanchi (Cusco)	4.405	137	30
Malingas (Piura)	2.189	108	20
Iquitos-Nauta (Loreto)	2.035	97	22
Moro (Ancash)	1.300	60	25
<b>TOTAL</b>	<b>9.929</b>	<b>402</b>	<b>97</b>

Nos vamos a centrar, a partir de estos cuatro proyectos, en lo concerniente a la educación rural y desde la experiencia acumulada en el trabajo realizado por Fe y Alegría 44 en la provincia de Quispicanchi, Departamento del Cusco, zona andina de tradición cultural y lingüística quechua, ubicada entre los 3.000 y los 4.600 metros de altitud, en los que se encuentran las poblaciones y las escuelas que suelen existir en cada comunidad campesina.

<sup>1</sup> Coordinador de Fe y Alegría en el Perú.

## 2. EQUIDAD EN EL ACCESO AL CONOCIMIENTO

No hay que hacer mucho esfuerzo para decir que no existe esa equidad, y que es uno de los grandes desafíos a enfrentar, para que no se produzca el resultado de la “exclusión de la educación por la inclusión en ella”.

Tomaremos unos puntos muy claros y concretos, para ambientar la afirmación hecha a modo de grandes marcos de referencia:

### 2.1. Lo manifestado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) sobre los años del terrorismo en las “Conclusiones generales del informe final”.

N 5. La CVR ha constatado que la población campesina fue la principal víctima de la violencia. De la totalidad de víctimas reportadas, *el 79% por ciento vivía en zonas rurales*, y el 56 por ciento se ocupaba en actividades agropecuarias.

N 6. La CVR ha podido apreciar que, conjuntamente con las brechas socioeconómicas, el proceso de violencia, puso de manifiesto *la gravedad de las desigualdades de índole étnico-cultural* que aún prevalecen en el país. Del análisis de los testimonios recibidos resulta que *el 75 por ciento de las víctimas fatales del conflicto armado interno tenían el quechua u otras lenguas nativas* como idioma materno.

N 7. La CVR comprueba que, en términos relativos, *los muertos y desaparecidos tenían grados de instrucción muy inferiores al promedio nacional*. Mientras el censo nacional de 1993, indica que solamente 40 por ciento de la población nacional tiene un nivel educativo inferior a *la educación secundaria*, *la CVR ha encontrado que el 68 por ciento de las víctimas se encontraba por debajo de ese nivel*.

N 9. La CVR ha constatado que la tragedia que sufrieron las poblaciones del Perú rural, andino y selvático, quechua y asháninka, campesino, pobre y poco educado, no fue sentida ni asumida como propia por el resto del país; ello delata, a juicio *de la CVR, el velado racismo y las actitudes de desprecio subsistentes en la sociedad peruana* a casi dos siglos de nacida la República.

Pensamos que ahí se encuentran los parámetros de nuestro propio diagnóstico para ubicarnos en la educación rural, aunque, por supuesto, lo iremos completando con otras variables.

### 2.2. Lo ya conocido por el estudio PISA de la UNESCO

Recordemos los resultados devastadores: 54,1% de los estudiantes están en el nivel 0; 25,5% en el nivel 1; 14,5% en el nivel 2; 4,9% en el nivel 3; 1.0% en el nivel 4 y 0,1% en el nivel 5.

No olvidemos la encuesta anterior a nivel latinoamericano para la educación primaria, donde estamos ubicados en el último lugar en el área de “Comunicación integral” (lengua), y en el antepenúltimo en el área de “Lógico-matemática”.

### 2.3. La “anécdota” tan gráfica de un Director Regional de Educación

En una reunión de trabajo me dijo, “pero Chema, qué tanto te preocupas, al fin y al cabo, estos pobres niños si sacan algo de la escuela, eso llevan”. Lo que no hace sino patentizar lo dicho sobre el racismo por la CVR, y por otra parte, grafica elocuentemente la “poca expectativa sobre el rendimiento que niños y niñas puedan desarrollar”.

Eso sí, el punto es tanto más preocupante, por cuanto nos ubica en la óptica en la que muchos funcionarios intermedios de la educación se encuentran:



privilegio de lo técnico-administrativo por sobre el desarrollo pedagógico de las escuelas. Si no conseguimos desterrar este tipo de inercias, le educación pública corre el riesgo de entrar en estado de coma indefinido.

#### 2.4. El idioma y la lecto-escritura

Este es un punto suficientemente conocido, pero con frecuencia olvidado. A lo largo de la Colonia y de la Historia Republicana, el idioma ha sido un medio de discriminación y de dominación: el que, además del idioma, podía tener el dominio de la palabra escrita, monopoliza los resortes del poder.

Es en este contexto que nosotros entendemos lo que también dice la Comisión de la Verdad:

N 136. La CVR ha comprobado que el Estado descuidó desde décadas el tema educativo. Hubo proyectos modernizadores en la década del 60, pero fracasaron. Ni la ley universitaria ni la reforma educativa de 1972, lograron revertir esta tendencia. Tampoco neutralizaron el predominio de pedagogías tradicionales autoritarias.

Para nosotros el matiz está en que la educación, al no tener como objetivo la socialización de los conocimientos, sino más bien el monopolio y el control sobre los mismos, no promueve el desarrollo de las personas ni su acceso a la libertad personal y social. En este contexto, ciudadanía, valores democráticos y, por supuesto, cultura de paz y equidad de género, quedan ausentes en el desarrollo escolar.

#### 2.5. Una toma de conciencia de la realidad

Señalaremos un último marco de referencia entre los muchos que aún faltan por citar, como por ejemplo, la calidad de la formación profesional de los docentes o el tema de sindicalismo en una sociedad moderna.

Para nosotros es importante afirmar, mas allá de los discursos oficiales, que ésta es la primera generación campesina, andina y pobre que asiste a la escuela.

Lo que no es difícil demostrar, si consideramos que el Censo Nacional del año 93, daba como promedio en esta provincia, como en muchas otras andinas, que solamente el 15% de los alumnos matriculados en primaria, acababan su graduación en sexto grado. Podemos imaginar lo anterior.

Entre otros aspectos, esto nos refiere a la ausencia de una “cultura escolar” en la familia y en la sociedad andina, lo que constituye una de las desventajas que hay que enfrentar.

### 3. EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN RURAL FE Y ALEGRÍA

#### 3.1. El mundo y la cultura andina: Realidades y desafíos

Es inevitable contextualizar nuestro actuar dentro de la cultura andina, desde el momento que el 90% del alumnado es monolingüe de lengua materna quechua.

##### *3.1.1. Algunas precisiones previas y genéricas ante la cultura andina*

Asumimos que lengua y cultura conforman su propia cosmovisión, lo que supone tener que enfrentar el desafío de adentrarnos en la lógica interna de la adquisición y desarrollo de los conocimientos, por parte de los niños y las niñas.

Este principio de actuación tiene, sin embargo, sus nudos conflictivos que hay que considerar para no caer en errores de bulto.

No todo lo que aparece es cultura andina; hay que distinguir lo que es “cultura de la pobreza”, que ya se le ha mezclado de manera casi congénita. A esto

hay que agregarle la distinción de una “cultura de la sobrevivencia”, muy reforzada por las crisis económicas de los ochentas. Estas distinciones implican mundos de valores en los comportamientos habituales.

Entendemos, además, que como toda cultura, es dinámica y no estática, todo ello para no caer en la hipocresía del discurso público laudatorio del pasado, pero con el sentimiento íntimo del desprecio por el habitante actual de esa cultura.

Todo ello es de suma importancia para ubicarnos en el eje central de la educación bilingüe intercultural que pretendemos desarrollar. No es raro, por otra parte, que lo intercultural se suela entender más como valoración de lo otro y desprecio de lo propio: lo que hace referencia a temas de autoestima, seguridad en sí mismo, sociedad....

### 3.1.2. *Desafíos para la escuela desde la cultura*

No vamos a hacer un análisis exhaustivo sobre la cultura, ni vamos a desarrollar ahora todo lo positivo de esta cultura (cosmovisión, mundo de valores, democracia asamblearia, etc.), que afirmamos y hacemos nuestro.

El punto consiste en que tenemos que señalar desafíos que se nos presentan desde una sociedad tan estrictamente armada, y a la que no podemos desarrollar con propuestas poco afinadas:

Reconocemos que la cultura quechua de la cual forman parte estos niños y estas niñas, contiene algunos elementos que pueden afectar su desarrollo escolar y social.

Señalamos algunos:

- Existe el papel de los roles tradicionales del varón y de la mujer: el hombre como agente hacia fuera de la familia y la mujer como agente hacia

dentro. Su resultado es que la mujer no tenga urgencia de asistir a la escuela, pero su modificación implica un tratamiento cuidadoso por sus repercusiones socio-económicas.

- Por otra parte implica que, cuando la niñas comienzan a asistir, la expectativa de la familia sobre los aprendizajes significativos que deban adquirir, no coinciden con los aprendizajes significativos de un contexto de modernidad por decir lo menos, ni con los estériles contenidos que suelen ser frecuentes en las propuestas oficiales (lo académico versus la vida).
- En el caso de los niños, existe la valoración social acerca de la autonomía familiar económica temprana del varón, lo que se traduce en emigraciones tempranas, con la consiguiente deserción escolar o al menos en la visualización de un techo escolar muy limitado.
- Se registra el sentido de la autoridad, que se encuentra ligado al castigo físico y a la admiración por el que lo resiste, lo cual se traduce a veces en violencia familiar hacia los menores. Este autoritarismo refuerza el autoritarismo como método de enseñanza en la escuela, con lo que se deteriora una “educación en libertad” y la persona, al no ser considerada como “ser”, pasa a ser “objeto”.
- El sentido de autoridad en otra perspectiva, implica la pasividad y la falta de creatividad en el subordinado. Pensemos en el desarrollo del alumno en la escuela.
- La tradición cultural señala la ausencia de expresión de los afectos, tanto en la relación de pareja, como en la relación con las hijas e hijos, expresada en la creencia tradicional de que no se debe mostrar mucho cariño a un hijo, porque ése es el que se “me” muere. Enfrentamos ahí el desarrollo psico-afectivo de la familia y de los niños y niñas.

- La temprana formación de parejas en la cultura tradicional que, prescindiendo de un tiempo de enamoramiento, comienza por el hecho de tener primero el hijo y conformar la pareja después. Estamos promoviendo una investigación sobre la cultura sexual y reproductiva en la zona, para incorporar educación de la sexualidad en la escuela.
- El *ayni* es fuente de vida, pero también de deficiencias sociales. El *ayni* es el sistema de ayuda mutua y, aún más, es el concepto ético fundamental de las relaciones sociales como sistema de retribución. Pero el *ayni* funciona entre iguales, en desmedro de los desiguales. Por ejemplo el hombre debe devolver un día de *trabajo*, por un día que le ayudaron; la viuda debe devolver tres días, porque es mujer. ¿Cómo asume la escuela al débil, al diferente?
- Desde luego que es ineludible señalar el rol productivo de los niños y las niñas. Su importancia en la economía campesina, los hace prácticamente irremplazables. El eje de educación para el trabajo se hace por ello más urgente e imperioso.

Hasta aquí no más este breve muestrario de temas. Es suficiente para complejizar el hecho educativo en este medio ambiente.

### 3.2. La propuesta educativa

Definimos la Misión de Fe y Alegría 44:

Lograr ofrecer una educación de la mejor calidad posible, capaz de llegar a los niños y niñas más pobres.

El desarrollo de esta misión pasa, al menos, por la consideración de tres aspectos claves: ACCESO, PERMANENCIA Y CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES.

Acceso: Muchos niños no hacen Inicial, y un 40% se incorpora con extraedad al primer grado de primaria.

Permanencia: Si bien ahora el 54% termina la primaria, aún hay un largo camino a recorrer y, por supuesto, está el punto de la inequidad de género que sigue persistiendo. Además la extraedad acumulada en la primaria, es un síntoma de mala calidad, e impone un techo limitado en la continuidad de los años de estudio.

Calidad de los aprendizajes: Es el gran tema de orden cualitativo, eje del desafío siempre pendiente.

### 3. PROPUESTA EDUCATIVA BASADA EN CUATRO EJES

- Educación Bilingüe Intercultural Quechua-castellano
- Educación humanista personalizada.
- Educación en equidad de género
- Educación técnico-productiva

El plan se desarrolla en 30 escuelas y una de ellas es creación de Fe y Alegría, integrada en los 3 niveles de Inicial, Primaria y Secundaria, y las otras 29 son estatales preexistentes, cedidas a Fe y Alegría con los fines de este proyecto.

Esto supone un tema de doble entrada al tema educativo en perspectiva de futuro:

- Por un lado enfrentamos el desafío de perfilar el conjunto del proceso educativo entre los 3 y los 16 años, con un currículo unificado para todo el conjunto. En toda la provincia tenemos el único centro integrado en los tres niveles.
- Por otro lado, si partimos de la realidad existente en este mundo rural, enfrentamos el hecho de lograr que cada niño y cada niña completen su educación primaria, que es el nivel al que la mayoría accede con la desventaja de haber pasado previamente por el nivel de Inicial.

De hecho esto significa una dualidad permanente en el conjunto del trabajo, lo que incluye:

- Una realidad rural tradicional y una realidad rural incipientemente urbana.
- Un tratamiento diferenciado del bilingüismo. En un caso, quechua es la L1, y en el otro, la L2.
- Dos equipos de trabajo específicos.

### 3.1. El currículo

Desde 1997, hemos desarrollado currículos propios, con el objetivo de manejar diferenciadamente Lengua 1 y 2, dando prioridad a los logros de aprendizaje en Comunicación Integral y Matemática. El proceso partió del currículo ‘Logros Mínimos Irrenunciables’; de allí pasamos a “Logros Básicos”, y llegamos finalmente a “Estructura Curricular Diversificada para Quispicanchi”.

Este currículo ha sido completado en trabajo conjunto con el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEHP), a fin de incorporar el enfoque de género. Para ello se contó con una asesoría externa que incluyó transversalmente este eje.

De igual manera, se le ha incorporado el eje de educación para el trabajo, a partir de la incorporación de invernaderos escolares para el cultivo y consumo de alimentos verdes.

Desde la perspectiva del centro, con los tres niveles integrados, también se ha implementado currículos integrales, desde los 3 a los 16 años.

### 3.2. Materiales educativos

La carencia de materiales educativos con metodología bilingüe, nos ha obligado a tener que desarrollar nuestros propios materiales.

De ahí han nacido nuestros propios textos:

- *Léxico quechua infantil*. Investigación que recoge el vocabulario usado por niños y niñas entre

6 y 10 años, en el que se recogen también los préstamos del castellano al quechua.

- *Vocabulario Visual*. Para devolver a los niños iletrados los resultados precedentes, y para iniciarles en la lecto - escritura, todos los vocablos del léxico se acompañan con sus dibujos correspondientes para que puedan ser manipulados y dibujados.
- *Propuesta metodológica para el estricto acceso oral al castellano*. Se usa en primer grado para ya en el segundo grado comenzar con el acceso a la lecto - escritura.
- *Cuadernos de trabajo para quechua como L1*: Cuaderno de aprestamiento y Cuadernos I y II para el desarrollo de lecto - escritura en el 1° y 2° grados de primaria.
- *Cuadernos de trabajo I y II para el desarrollo de la lecto - escritura en castellano como L2 para 2° y 3° de primaria*.
- *Diversos textos y folletos para el trabajo en invernaderos escolares*.

### 3.3. Capacitación docente

Hasta ahora, no hemos dicho casi nada del eje fundamental para el desarrollo de la escuela: los docentes.

Hay una extensa bibliografía sobre la mala calidad profesional de los docentes en general, y sobre sus precarias condiciones de vida, del poco prestigio social del ser maestro y su mala retribución, de la evolución del sindicalismo dentro de una perspectiva revolucionaria, y de una perspectiva reivindicativa en desmedro de propuestas pedagógicas, etc.

No vamos a entrar en todo ello; baste señalar que entre 1.950 y el 2.000, el número de maestros en el Perú se ha multiplicado por 13, y que adicionalmente, al 30 de junio de 2002, la carrera profesional más ofertada en el conjunto de las Universidades del

país, es la de Educación, con un total de 122, sumando Educación Secundaria (49), Educación Primaria (38) y Educación Inicial (35) (Fuente: Asamblea Nacional de Rectores). Esto sin contar con el infinito número de Institutos Pedagógicos y de Normales, lo que suele traducirse en ofertas de formación profesional de muy mala calidad y divergentes entre sí.

Para nuestro tema, además de todos esos contextos, nos centraremos en el hecho de que la educación bilingüe es oficial en el Perú, desde el año 1.996.

Esto suponía que los maestros quechua – hablantes, eran en su casi totalidad analfabetos en la lecto-escritura quechua, y que carecían de todo manejo metodológico en educación bilingüe.

En la capacitación, además de todos los temas que hemos ido señalando, hemos tenido que centrarnos sobre todo en lo bilingüe como primera prioridad a lo largo de estos años. Incluso, hemos tenido que participar en los distintos concursos del Ministerio de Educación para desempeñarnos como Ente Ejecutor, para la implantación de la educación bilingüe en nuestra zona cada año.

El avance logrado es que hoy un 90% de docentes maneja correctamente la lectura y escritura quechua, y cuenta con un incipiente manejo metodológico para el acceso al castellano como L2, pudiendo señalar que un 20% tiene un suficiente y desarrollado uso de la metodología en aula. El camino, pues, es largo todavía.

### 3.4. Calidad de vida docente

Las precarias condiciones en las que encontramos a los docentes viviendo en sus respectivas escuelas, nos llevó a tener que construir Casas de Docentes en 25 de las escuelas del ámbito de trabajo, lo que, por otra parte, va ligado al trabajo concreto para mejorar la

### 3.5. Autoestima del docente

Nuestras primeras encuestas entre los docentes de estas escuelas, demostraban una autoestima bajo mínimos. Esto parte de infancias muy golpeadas, fracasos de pareja y del desarraigo cultural en el que muchos se ven involucrados.

A partir de ahí, éste ha sido uno de los ejes de la capacitación, el que en los últimos dos años se ha visto reforzado por nuestra alianza con el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEHP<sup>2</sup>), como ya hemos mencionado, socio de primera importancia para nosotros. Esta alianza estratégica, se ha llevado a cabo con la finalidad de incorporar de mejor manera los temas de Derechos Humanos, Democracia, Ciudadanía, Equidad de género en la escuela y en la vida, y Salud reproductiva y Educación sexual.

### 3.6. Capacitación en aula y monitoreo

Para un mejor manejo del conjunto del plan, y dentro de la capacitación docente, nosotros concedemos más importancia al monitoreo permanente de las escuelas, a fin de proponer en aula soluciones o pistas de soluciones a toda clases de situaciones: problemas metodológicos, aplicación de unidades de aprendizajes, planes técnico - pedagógicos, relaciones con los padres y madres de familia, y toda la gama de situaciones que se presentan en el diario de la escuela.

<sup>2</sup> Desde 1985, trabaja en la formación en Derechos Humanos con maestros, en actividad y en formación, alumnos y líderes sociales. Se encuentra asociado al Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL); es miembro fundador de la Red Peruana de Educación en Derechos Humanos; es miembro del Consejo Directivo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos e impulsor de la Red Peruana de Líderes Promotores de los Derechos Humanos y la Participación Ciudadana. Desde 1997, trabaja en colaboración con la Defensoría del Pueblo

### 3.7. El estado de las escuelas

Estaremos de acuerdo en el hecho de que si la escuela no es un lugar acogedor, sino un lugar desolador y casi en ruinas, no hay propuesta educativa que funcione.

Por ello hemos tenido que construir un buen número de aulas nuevas y refaccionar otras cuantas más.

También hemos tenido que hacer más de 2.500 mesas y sillas, para que cada niño y cada niña cuenten con su equipamiento básico de trabajo.

### 3.8. El eje de educación para el trabajo

Ya se ha mencionado de pasada. Este eje lo venimos desarrollando a partir de la implementación de Invernaderos Escolares bajo techo de plástico. Conseguir alimentos verdes a una altura promedio de 4.000 metros, no ha sido tarea fácil, acompañada, por supuesto, del cambio en los hábitos de consumo.

El éxito suele ir ligado a la mayor o menor dedicación de los docentes que, en ocasiones, lo ven solamente como una tarea adicional e incómoda.

En todo caso, el tema no es solamente incorporar el invernadero como una enseñanza paralela, sino como ocasión educativa en otras áreas del aprendizaje.

Durante el último año y medio, estamos comenzando a ejecutar la proyección familiar de los invernaderos, contando hasta el momento con el modesto número de 68 productores y productoras familiares.

### 3.9. El eje de la educación en equidad de género

No solamente se ha hecho su incorporación al currículo, sino que se está desarrollando un plan específico de actuación con los docentes, con los niños y niñas, y con los padres y madres de familia.

Estamos felices con el desarrollo obtenido hasta la fecha, y de los aprendizajes que hemos alcanzado

en el camino. Lástima que el tiempo no alcance para mucho más, pero contamos con un amplio material recogido para poder compartir. Pensamos que el desarrollo de este eje, es uno de nuestros procesos de intervención más exitosos.

Señalaremos de todos modos que la actividad se desarrolla con:

#### 3.9.1. Docentes

Se han desarrollado cursos de capacitación en derechos humanos, autoestima, derechos de la mujer, equidad de género, educación de la sexualidad. Se les han entregado carpetas metodológicas de materiales con contenidos para su aplicación en aula previa validación con ellos mismos.

- *Impacto en docentes:* Fortalecimiento del programa integral de capacitación docente en los temas de derechos humanos, equidad de género, derechos de la mujer, sexualidad, etc.

- Han comenzado a cambiar sus actitudes en sus vidas personales y con sus parejas respectivas.
- Muchas profesoras, según propia declaración, han descubierto sus derechos y su propio valor como mujeres y como esposas.
- Cuestionan el uso del castigo físico y psicológico en la escuela y fuera de la escuela
- Han construido unidades de aprendizaje para trabajar equidad de género con los niños y niñas.

#### 3.9.2. Niños y niñas

Se ha elaborado, validado y aplicado un cuaderno sobre derechos de los niños y las niñas y en equidad de género en quechua y en castellano.

También se ha aplicado el juego “Caminando por nuestros derechos”.

- *Impacto en las niñas y los niños:* conocen sus derechos, los defienden y exigen que sus maestros cumplan sus deberes.

- Las niñas hablan en público, comparten espacio de juegos con los niños, y se reconocen igualmente valiosas y con derecho a la educación.
- Los niños reconocen a las niñas como iguales a ellos, y las eligen en cargos escolares y, por otra parte, los niños hacen labores domésticas en la escuela.

### 3.9.3. Padres y madres de familia

Desde la escuela de padres, se les ha capacitado en temas como los derechos de la mujer, los derechos de nuestros hijos y nuestras hijas, a partir de juegos desarrollados para la ocasión y validados previamente, con algunas directivas de las Asociaciones de padres y madres de familia, con quienes previamente se trabajó

De igual manera se están desarrollando carpetas de trabajo con contenidos en los temas propuestos.

- *Impacto en madres y padres de familia:* reconocimiento del valor de sus hijas y de los derechos de la mujer en general, e interés de los padres y madres de familia por tener espacios de capacitación.

- Las mujeres comenzaron su asistencia a las capacitaciones representando a sus esposos y ahora reclaman asistir en su nombre propio.
- Las mujeres capacitadas no permiten ser agredidas y reclaman espacios de diálogo con sus parejas.
- Las mujeres y los varones reconocen que las mujeres cargan con la mayor parte del trabajo y que deben compartirlo con sus parejas.
- Los varones reconocen en los derechos de sus hijas los derechos de sus esposas.

## 4. LECCIONES APRENDIDAS, DESAFÍOS QUE SIGUEN PENDIENTES Y PREGUNTAS A FUTURO

Debemos señalar algunas de las lecciones aprendidas, de los desafíos pendientes y de las preguntas a futuro que hemos ido acumulando.

### 4.1. Lecciones aprendidas

- a. A una mayor conciencia de la importancia de la educación, corresponde una mayor exigencia de calidad. En este tiempo, hemos visto que es posible elevar la expectativa en las familias campesinas, respecto a la educación de sus hijos e hijas y que han mejorado en la calidad de sus reclamos.
- b. Cuando los padres y madres de familia, y en especial éstas últimas, parten de la memoria de su propia vida, carente de oportunidades educativas y de desarrollo personal, valoran y defienden con mayor consistencia una educación de calidad para sus hijos e hijas.
- c. La lucha en el ámbito de lo público por parte de los padres y madres de familia, es posible a partir de la conciencia de los derechos no respetados, tanto de los suyos propios como de los de sus hijos e hijas, más que del discurso político.
- d. La escuela unidocente no es que las restantes escuelas, como creíamos y como se cree habitualmente.
- e. Cuando se elimina el maltrato físico y psicológico y se revaloriza a los niños y a las niñas, se recupera la alegría en ellos, es posible lograr cambiar sus actitudes y mejorar sus aprendizajes.
- f. El trabajar con los y las maestras de manera cercana, el preocuparnos por sus condiciones de vida, ha generado que los docentes sean conscientes de nuestro compromiso con ellos, y de que nos interesa de verdad la mejora de sus condiciones de vida, tanto materiales como anímicas.
- g. Equidad de género como práctica y no sólo como teoría. El entrar a temas de equidad de género, no desde el discurso y la teoría, sino desde las experiencias de vida cotidiana, es lo que nos ha asegurado que el tema se transversalice rápidamente, tanto en la vida de la escuela, a través de

- las propuestas curriculares y organizativas, como en las relaciones al interior de algunas familias.
- h. El juego es un elemento pedagógico por excelencia, sin importar edades, condiciones sociales, género y capacidades básicas de lectura y escritura, que ayuda a expresar y compartir las experiencias y los sentimientos, al tiempo que estimula mejor los aprendizajes y logra desarrollar propuestas en los participantes.
  - i. Las dinámicas y sobre todo los sociodramas que realizan tanto docentes como padres y madres de familia con una facilidad inusitada, ayudan a analizar la realidad críticamente y a comprometerse con el cambio.
  - j. Una palabra en la propia lengua materna, vale más que todo un libro en lengua castellana no materna.
  - k. Sin calidades humanas en los agentes educadores, los títulos y las capacitaciones no garantizan nada por sí mismos.

#### 4.2. Desafíos que siguen pendientes

- 1) Conseguir una escuela rural de calidad, que venza definitivamente el “analfabetismo funcional”.
  - Matrícula del 100% de niñas y niños
  - Permanencia al 100% en la escuela
  - Edad adecuada en la relación grado / edad.
- 2) Conseguir una escuela rural que no dé por supuesto que su alumnado está compuesto exclusivamente por varones, sino una escuela donde las niñas tengan un espacio propio y un tratamiento adecuados y donde los derechos humanos se conozcan y practiquen.
- 3) Formar permanentemente a docentes: Capacitación y actualización de los docentes. Contar con docentes comprometidos, con mística para trabajar en el campo.

- 4) Conseguir una escuela rural con padres y madres de familia comprometidos con la educación de sus hijas e hijos y que participen en esa educación.
- 5) Lograr que el Ministerio de Educación abra el Nivel de Inicial en cada escuela de Educación Primaria.
- 6) Desarrollar una metodología diversificada para las escuelas Unidocentes y Multigrados.
- 7) Lograr desterrar la afirmación y/o el supuesto de que cualquier tipo de educación, es buena cuando está dirigida a niños y niñas pobres. Esto se refiere tanto a la calidad de los currículos y de las metodologías empleadas, como del nivel de logros alcanzados.
- 8) Mejorar las condiciones familiares y escolares para sustentar de mejor manera la educabilidad de los niños y las niñas.

#### 4.3. Preguntas a futuro

- Por supuesto que la que cualquiera nos hace al llegar a visitarnos: ¿y cómo piensan ustedes mantener y desarrollar todo esto a futuro sin un apoyo mayor del Estado?
- Si bien contamos con el apoyo explícito de las altas autoridades del Ministerio de Educación, ¿podremos sobrevivir a los celos e intrigas de los funcionarios locales?
- La regionalización en marcha en el país, ¿supondrá una mejora de la educación en el corto y mediano plazo?
- ¿Debemos comenzar a limitar la experiencia como para hacerla más fácilmente sistematizable y transferible?

Son algunas de las muchas preguntas que nos formulamos a lo largo del proceso de intervención.



## Comentarios a la Mesa Redonda de experiencias latinoamericanas de acción afirmativa en medio rural

Vicky Colbert<sup>1</sup>

Es supremamente motivador reflexionar con ustedes sobre cómo estas tres experiencias nos han demostrado que sí es viable lograr un cambio positivo en escuelas y comunidades rurales de bajos recursos económicos.

Una de las experiencias es la Escuela Nueva, con la que he estado familiarizada durante muchos años hasta convertirla en mi proyecto de vida. No solamente creamos este sistema de educación para poder mejorar la calidad de la educación básica rural a través de lo público, sino que también tuvimos que crear, posteriormente, la organización Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente, de la cual soy directora actualmente, con el fin de promover alianzas entre lo público y lo privado y así asegurar la sostenibilidad y calidad de la innovación.

Esta experiencia de Escuela Nueva ha demostrado tres aspectos importantes:

- 1) Que sí se pueden realizar innovaciones y mejorar la calidad de la educación básica rural, a través de las escuelas oficiales públicas.
- 2) Que sí se puede impactar, a partir de una innovación local, la política nacional y obtener resultados.
- 3) Lograr la sostenibilidad de la innovación a través de alianzas público - privadas, ya que, normalmente, las experiencias educativas entre los más pobres son muy vulnerables a los cambios políticos y administrativos.

Sobre esta experiencia quiero referirme luego y complementar la excelente presentación hecha por

Mauricio Perfetti, Director del CRECE, (Centro de Estudios Cafeteros de la Federación Nacional de Cafeteros), otro ejemplo de alianza pública - privada.

Otra valiosísima experiencia en América Latina, que llega a las zonas más olvidadas y aisladas, es Fe y Alegría. También es ejemplo de alianza, de cómo lo público y lo privado pueden complementarse.

Éste ese es un tema que vale la pena estudiarlo más hacia el futuro, con el fin de establecer las numerosas y variadas formas de alianza.

Finalmente, la política de interculturalidad de México, como la que presenta Sylvia Schmelkes, que demuestra que sí se puede penetrar e influir todo el sistema hasta llegar a la universidad y a la formación docente.

Estos tres ejemplos para América Latina son muy importantes y esperanzadores.

Quiero retomar algunas de las preguntas desde la perspectiva democrática que Carlos Peña planteó en su intervención, y algunas de las frases que escuchamos en estos días:

- 1) “¿Está a la altura la educación a estos ideales democráticos?”
- 2) “¿Cómo acercar la escuela a esos ideales democráticos? Las relaciones dentro del aula reproducen las relaciones de poder de la sociedad.”
- 3) “La escuela también tiene que cambiar.”
- 4) “¿Cómo aprovechamos mejor la escuela?”

---

<sup>1</sup> Directora Ejecutiva de la Fundación Escuela Nueva “Volvamos a la Gente”, Colombia.

- 5) “Las escuelas pueden hacer mucho más de lo que están haciendo.”

Estas afirmaciones y reflexiones de los últimos dos días, necesariamente nos hacen considerar la educación desde la perspectiva de derechos humanos, y pasar de lo macro a una mirada al interior de las relaciones en el aula y la escuela.

Quiero retomar a un escritor sueco, Tomás Hammamerg, quien ha escrito sobre la escuela y los derechos de los niños, que afirma que la Convención se ha quedado sólo en lo normativo. Ha habido mucha retórica pero poca acción en el campo educativo, y que no se ha usado la Convención de los Derechos de los Niños para transformar y reformar las escuelas. Esto implica que se requiere una renovación de las prácticas pedagógicas, la promoción de metodologías participativas y activas, y un replanteamiento del modelo convencional frontal, centrado en el docente y no en los niños, tal como lo introdujo la pedagogía desde comienzos de siglo.

Estos principios, de metodologías activas centradas en los niños y niñas, no son nuevos. Desafortunadamente, sólo llegaron a los colegios de élite y no a las escuelas de bajos recursos. Una educación basada en un enfoque de derechos, debe ser una educación transformadora y no una escuela que reproduce desigualdades; debe ser una escuela que rompa las asimetrías y busque relaciones más simétricas y horizontales en los procesos educativos.

Los conceptos de interculturalidad y de equidad social, suponen eliminar desigualdades, no diversidades. La constatación de la diversidad está relacionada con la riqueza de las experiencias culturales de cada sociedad. La equidad no consiste en asegurar lo mismo para todos, y la experiencia demuestra que la diversificación de las acciones y de las políticas y pedagogías permiten que todos pue-

den aprender. Es imperante aceptar la diversidad para asegurar la equidad, y esto implica buscar estrategias operativas para aplicar estos conceptos.

La diversidad y la heterogeneidad de la población rural, requiere adecuaciones metodológicas que flexibilicen la escuela y sus pedagogías, e introduzcan materiales didácticos modulares que permitan adaptarse a las necesidades de las poblaciones y a los diferentes ritmos de aprendizaje.

Las experiencias rurales presentadas responden a las características y heterogeneidad de la población rural, y han tenido que responder a la diversidad cultural y dispersión geográfica, y han tenido que innovar en el concepto de *acto, tiempo y espacio educativo*.

En el *acto educativo*, las transformaciones están asociadas a la reflexión que propende por remplazar el concepto de transmisión de información por el de construcción social de conocimientos, donde el educando juega un papel más activo. Se pasa de una educación frontal, centrada en el docente que transmite a un promedio, a una educación centrada en sujetos activos que construyen su propio conocimiento, tal como lo plantea la pedagogía del constructivismo social. Ello implica, la re-conceptualización del rol del docente, de pasar de transmisor de conocimientos a facilitador y orientador del proceso de aprendizaje.

Por eso la UNESCO afirma que “para mejorar la calidad de la educación en América latina, se requiere un cambio cultural, pasar de un énfasis de transmisión de conocimientos a construcción social de conocimientos.” Adicionalmente, Víctor Ordóñez, Ex Director General de Educación Básica de la UNESCO, hace unos años decía que no se puede seguir expandiendo más de lo mismo, porque ya estamos viendo que más de lo mismo no nos da los resultados a esta diversidad que tenemos. Consecuentemente, el aprendizaje se tiene que dar a través de aprendizaje cooperativo,

el diálogo e interacción. Ésta es la teoría moderna del aprendizaje, basada en el constructivismo social.

La interculturalidad, a su vez, choca con un método frontal que responde a más grupos homogéneos.

Es en el *tiempo educativo*, donde hay que introducir esquemas flexibles en el manejo de tiempo para adaptarse a las necesidades y características de la población. En el caso de Escuela Nueva se tuvieron que introducir la promoción flexible y los materiales modulares de autoaprendizaje colaborativo e interactivo.

En el *espacio educativo*, obviamente la escuela es el eje formal, pero el aprendizaje se puede dar por fuera de ella, en la comunidad y en muchos otros espacios. Las tres experiencias presentadas han tenido que integrar la comunidad a sus intervenciones, trabajar con padres y comunidades y dar respuesta de una manera sistémica, es decir, aprendizajes activos participativos, innovaciones en la formación de los docentes, un nuevo rol del docente y la integración del componente comunitario.

En el caso específico de Fe y Alegría y Escuela Nueva, han tenido que trabajar con escuelas multigrado. Estas escuelas, existentes en zonas de baja densidad de población, tanto de países desarrollados como en desarrollo, tienen que introducir más innovaciones, retar el modelo convencional, introducir el aprendizaje en pequeños grupos y en aprendizaje colaborativo, e introducir estrategias de educación personalizada que permiten respetar ritmos de aprendizaje diferentes.

Estas estrategias permiten respetar el principio de diversidad y heterogeneidad.

Desafortunadamente, la palabra multigrado, según Ángela Little del Instituto de la Educación de la Universidad de Londres, es invisible para la mayoría de los planificadores y las facultades de educación.

Ahora que estamos adaptando el modelo de Escuela Nueva a población desplazada y a poblaciones

migrantes que, necesariamente obligan a replantear el modelo convencional, donde se asume que todos trabajan al mismo ritmo, también hemos podido reconfirmar resultados mayores de aprendizaje, y que el aprendizaje cooperativo es indispensable para desarrollar las destrezas de la democracia y la convivencia.

José Bernardo Toro, un colombiano muy conocido en Chile y Brasil, afirma que las rutinas pedagógicas, orientadas al trabajo en grupo, al aprendizaje participativo, al autoaprendizaje, tienen mejor oportunidad de formar un *ethos* democrático, que aquellas que son meramente directivas. Si un niño no aprende a participar en la escuela, ¿cómo va a aprender a participar después en la democracia? Actualmente, la Universidad del Rosario tiene resultados recientes que evidencian que aún en ambientes marcados por violencia, hay una gran diferencia entre una escuela convencional y Escuela Nueva en resultados de comportamiento democrático. Estas evaluaciones también se han confirmado en Guatemala, Nicaragua y otros países donde el modelo colombiano se ha adaptado.

Esto resalta la íntima correlación entre los métodos pedagógicos y la socialización política, la importancia de metodologías participativas para lograr una educación transformadora, como lo plantea una educación para Derechos Humanos.

Fe y Alegría, ha tenido que incorporar lo cultural y acercar la comunidad y la familia. Ha buscado diversificaciones del currículo local, introducido la eliminación de relaciones no autoritarias, fortalecido la afectividad, todo un énfasis en género, precisamente para poder darle fuerza a la mujer y a la autoestima de la niña.

El programa de México es una de las innovaciones más audaces en términos de política de interculturalidad. De esta manera, abre la puerta a los conceptos de tolerancia, democracia, convivencia y destrezas de la participación.

Como reflexión final, quisiera resaltar la relación entre innovaciones y reformas de la educación. Los especialistas de estas reformas han encontrado que los cambios verticales suelen no funcionar, y que las innovaciones, para que sobrevivan a los cambios políticos y administrativos, tienen que basarse en estrategias de difusión horizontal. Los cambios fundamentales sobre cómo aprender, cómo mejorar los procesos de aprendizaje en las clases o comunidad, sólo se dan efectivamente a través de procesos de difusión de innovaciones de salón a salón, de escuela a escuela y de comunidades a comunidades.

En otras palabras, la capacidad para innovar debe trabajarse a nivel de las aulas y de las comunidades, como la evidencian estas tres experiencias, y a un nivel más alto, la capacidad para difundir las innovaciones exitosas, experimentarlas y adecuarlas a las variables condiciones.

TERCERA PARTE  
DEBATE SOBRE  
LA IGUALDAD EDUCATIVA  
EN CHILE



# La equidad de la educación en Chile

Sergio Molina<sup>1</sup>

## RESUMEN

El presente documento desarrolla y fundamenta algunas afirmaciones, cuyo propósito es iluminar líneas de acción futuras, que nos permitan lograr efectivamente una educación de calidad para todos, propósito central de la actual Reforma. Ello, entre otras cosas, significa tanto igualar acceso, particularmente de los sectores más pobres con brechas aún muy significativas, como asegurar permanencia y el egreso luego de 12 años de escolaridad, garantizando mínimos de calidad educativos para todos los niños, niñas y jóvenes.

En una primera parte, se abre una pregunta anterior a la mirada de equidad intra-sistema educacional. ¿Es posible sólo a través de la educación derrotar la desigualdad social? No cabe duda que la educación es una “herramienta clave”, que es necesaria pero no suficiente, para disminuir y finalmente vencer la inequidad presente en la sociedad. No se le puede pedir a ésta la solución de un problema mayor; se requiere a lo menos combinar lo que se hace en este campo, con otras políticas que mejoren tanto la calidad como productividad de los empleos en los diversos sectores productivos. Ello no resulta una tarea fácil, dada la alta heterogeneidad del sistema productivo chileno.

Reconociendo la validez de esta primera afirmación, se aborda el tema de las desigualdades al interior del sistema educativo. Una primera constatación, es que hemos avanzado mucho en materia de acceso. En ello los datos que arroja la última encuesta Casen (2003) son reveladores, pero aún existe una brecha

importante de resultados educativos según origen social de los alumnos. Tanto en la permanencia como al egreso, existe una significativa diferencia de logros de aprendizaje entre los alumnos, según su capital cultural y nivel socioeconómico de origen.

El desafío central para el sistema educativo, es, junto con profundizar los avances de cobertura y hacernos cargo de las mayores inequidades (de la población con menor acceso y los que abandonan tempranamente), reducir la brecha de resultados. Para lograr este último propósito, se abordan tres temas fundamentales:

- (i) el referido a la segmentación de nuestro sistema escolar;
- (ii) junto con buscar disminuir la alta dispersión de resultados de aprendizaje de los alumnos entre escuelas, debemos prestar creciente atención y buscar también disminuir la dispersión de estos resultados entre alumnos de una misma escuela (mediciones SIMCE), y;
- (iii) debemos tomar en cuenta el diferencial de costo que implica ofrecer una educación de calidad a los niños y jóvenes pertenecientes a familias con menor capital cultural versus los de mayor.

Teniendo en cuenta que existen escuelas que logran muy buenos resultados trabajando en sectores pobres, se puede abordar con éxito el triple desafío antes señalado si masificamos las escuelas que lo ha-

---

<sup>1</sup> *Ex Ministro de Educación de Chile; actualmente participa en varias corporaciones educacionales y es Vicepresidente del Banco de Desarrollo.*

cen bien o son “efectivas”. Esa es la primera prioridad de la política futura.

Siguiendo este norte, se plantean algunos de los dilemas que surgen del proceso de masificación de escuelas efectivas, se consideran las pistas que arrojan en este campo estudios recientes, y se sugieren modos de aprender de experiencias exitosas para diseminarlas. Es deseable generar una mixtura de incentivos y presiones, tales como el establecimiento de convenios de desempeño, consistentes en la entrega de recursos diferenciados a cambio de compromisos y logro de resultados, acompañados de asistencia técnica y recursos a cambio de medidas que probadamente impactan en calidad, entre otras.

En las siguientes líneas abordaremos desde distintas perspectivas y dimensiones, los desafíos que como país tenemos que emprender para hacernos cargo del tema de la equidad en la educación chilena.

## 1. LA EQUIDAD DISTRIBUTIVA

Antes de abordar el tema específico asignado, me ha parecido necesario dar algunos antecedentes

<sup>2</sup> *La pobreza en Chile se mide a través del método de ingreso o “costo de las necesidades básicas”, que determinan que un individuo es pobre si su nivel de ingreso es inferior al mínimo que le permite satisfacer sus necesidades básicas, y a un indigente, si sus ingresos no le permiten satisfacer sus necesidades alimentarias. Así la “línea de pobreza”, está determinada por el ingreso mínimo por persona para cubrir el costo de una canasta mínima individual que satisfaga las necesidades alimentarias y no alimentarias. Los hogares pobres son aquellos cuyos ingresos no alcanzan para atender las necesidades básicas de sus miembros, \$43.712 en las zonas urbanas, y en \$29.473, en las zonas rurales. La diferencia de líneas de corte urbano y rural se deben a la diferencia de disponibilidad de ingresos monetarios en ambas zonas que les permiten obtener acceso a igual canasta básica. La “línea de indigencia”, se establece por el ingreso mínimo necesario por persona para cubrir el costo de una canasta alimentaria. Son indigentes los hogares que, aun cuando destinaran todos los ingresos a la satisfacción de las necesidades alimentarias de sus miembros, no logran satisfacerlas adecuadamente, \$21.856 en zonas urbanas, y en \$16.842 en zonas rurales. Se entiende por hogar aquel constituido por una sola persona o un grupo de personas con o sin vínculos de parentesco, que comparten vivienda y tienen presupuesto de alimentación común.” CASEN 2003, Mideplan, Septiembre 2004.*

sobre pobreza y distribución del ingreso en Chile. La razón de ubicar la equidad de la educación en un contexto más amplio, está en la incidencia que tienen las desigualdades de origen en el comportamiento que presentan los estudiantes en su proceso educativo.

La elevada tasa de crecimiento que tuvo la economía chilena en gran parte del decenio pasado, influyó de una manera decisiva en la reducción de la pobreza y de la indigencia que existía al iniciarse el primer gobierno democrático en 1990. En efecto, la pobreza se redujo de un 38,6% en el año 1990 a 18,8%<sup>2</sup> en el año 2003. Por su parte, la indigencia se redujo de 12,9% en 1990 a 4,7% en el año 2003.

Esto representa un gran avance y constituye un logro excepcional si se compara con la evolución de la pobreza en otros países, especialmente dentro de la Región. No obstante, aún existen 728.000 personas en condiciones de indigencia, cuyo ingreso es insuficiente para adquirir una canasta básica de alimentos.

Los avances logrados en la reducción de la pobreza, no se reflejaron en cambios favorables en la distribución del ingreso, ya que los indicadores señalan que en los últimos trece años no hubo cambios significativos en la distribución del ingreso autónomo y se mantuvieron las desigualdades extremas. En efecto, mientras el primer decil percibió 1.2% del ingreso en 2003, el decil más rico llegó al 41,2% en el mismo año.

Si se utiliza el índice 20/20 que muestra la relación entre los dos primeros y los dos últimos deciles, la diferencia es 14.3 veces. Por su parte el coeficiente de Gini se mantuvo inalterado en el período, situándose alrededor de 0.58.

Es importante destacar que si se excluye de los cálculos el decil más rico, la distribución del ingreso en Chile es razonablemente equitativa para los nueve deciles restantes. Esto demuestra la alta concentración del ingreso existente en el país.



**CUADRO 1**  
**Indicadores de distribución del ingreso desde 1990 a 2003.**  
**Evolución indicadores distribución del ingreso autónomo per cápita (\*)**

INDICADOR	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
<b>INDICE 20/20</b> (razón de quintiles) Por hogar	<b>14,0</b>	<b>13,2</b>	<b>14,3</b>	<b>14,6</b>	<b>15,5</b>	<b>15,3</b>	<b>14,3</b>
<b>COEFICIENTE DE GINI</b> Por Personas	<b>0,58</b>	<b>0,57</b>	<b>0,58</b>	<b>0,57</b>	<b>0,58</b>	<b>0,58</b>	<b>0,57</b>

Fuente: División Social – MIDEPLAN, en base a Encuesta CASEN 2003.

(\*) se excluye el servicio doméstico y su núcleo familiar

Cuando el crecimiento económico es alto y sostenido, como ocurrió durante un período prolongado en Chile, todos los ingresos aumentan y, aunque existan desigualdades, se hacen menos odiosas porque todas las familias logran un mayor bienestar y tienen la expectativa de que esto siga ocurriendo.

El cambio brusco en el crecimiento experimentado en la economía chilena a fines de la década pasada, llevó a buena parte de la población de la euforia a la frustración, con el agravante que, como ocurre generalmente en los casos de desaceleración de la economía, los que se ven más afectados son los más pobres y desprotegidos.

En una economía abierta y pequeña, como la chilena, los cambios posibles y persistentes en la distribución del ingreso autónomo son muy limitados, y están principalmente condicionados al nivel de ocupación y a la productividad, la que es muy heterogénea en la estructura productiva de Chile. Esto se comprueba en la coexistencia de empresas altamente competitivas con pequeñas unidades de producción con baja productividad y bajos ingresos, y es precisamente en éstas donde se concentra la mayor parte de los empleos. Este rasgo estructural es el principal condicionante de las desigualdades en el ingreso monetario.

Si bien los cambios en la distribución autónoma del ingreso son lentos y difíciles, el Estado puede in-

fluir en el bienestar y oportunidades para los más desprotegidos a través del gasto social. En el caso de Chile, esto ha sido importante, ya que si se valorizan las transferencias que realiza el Estado por distintos conceptos (subsídios monetarios, educación y salud), se calcula que la participación del 1° decil más que se duplica (2,9%)<sup>3</sup>, y la diferencia entre el primer y quinto quintil disminuye a 7.6 veces. (Ver Anexo 2)

Así, el aporte del gasto público efectivo en salud, educación y subsidios monetarios aquí considerado, implicó que el 20% de hogares más pobres aumentara su ingreso en casi un 90%, mientras que en el 20% de hogares más ricos, este incremento correspondió sólo a un 0,2%. Dos tercios del gasto en Educación benefician a los dos primeros quintiles de ingreso. Si bien esto es importante, aún puede ser perfeccionada la asignación del gasto educacional y reducir aún más las inequidades que existen.

Sin embargo, la mayor equidad en la educación no sólo depende de las políticas específicas en el sector, sino también y de manera importante de otras políticas ajenas a él, que contribuyen a disminuir las desigualdades de origen.

<sup>3</sup> En 2003, el gasto público efectivo de los principales programas de salud, educación y subsidios monetarios se concentró en un 41,9% en el 20% de hogares de menores ingresos del país, con 22,7% para el primer decil, y 19,2% para el segundo decil.

## 2. UNA PARADOJA QUE REAFIRMA LA NO RELACIÓN AUTOMÁTICA ENTRE EQUIDAD SOCIOECONÓMICA Y EDUCATIVA

La existencia de desigualdades distributivas, genera desigualdad de origen en los sectores de menores ingresos. Esto es más significativo en los países en desarrollo, en que las diferencias de ingreso entre ricos y pobres son mayores, y en que una proporción importante de la población se encuentra bajo la línea de pobreza. La pregunta que surge de esta situación es si es posible mejorar la equidad en la educación y, a través de ello, impactar rápidamente y /o en el mediano plazo en la distribución del ingreso. Para responder a esta pregunta me referiré a la información entregada en el documento “Desigualdad Educativa en Chile” elaborado por Juan Eduardo García-Huidobro y Cristián Bellei<sup>4</sup>.

La conclusión extraída del estudio mencionado, señala lo siguiente: “El sistema educativo chileno es el más igualitario de América Latina, en cuanto a proporcionar niveles de escolaridad semejantes a personas de ingresos económicos desiguales”.

El primer indicador que se toma en ese estudio es el de la escolaridad. En el análisis que se hace sobre algunos países de América Latina, se concluye que “existe una tendencia a que una mayor desigualdad de ingreso, vaya acompañada de una mayor desigualdad educativa”. Sin embargo, lo anterior resulta paradójico en el sentido que si por décadas Chile ha logrado disminuir la brecha de oportunidades educativas, ello no tenga un correlato tan evidente en la disminución de brechas en la distribución del ingreso. Sin duda, la relación entre ambas dimensiones, la

educativa y socio-económica, es compleja y no lineal.

Chile es una excepción destacada en América Latina, ya que en cuanto a años de estudio, la población más joven presenta una menor diferencia entre los más ricos y los más pobres; en el caso de los más jóvenes, la diferencia es de 60%, y en los de mayor edad, de 90%, aunque, como señalábamos antes, ha existido sostenidamente una mala distribución del ingreso.

Si bien el progreso de Chile ha sido mayor que el del resto de los países de América Latina, no ocurre lo mismo cuando se le compara con otros países como Corea, Grecia, España y Malasia que, partiendo en condiciones similares o inferiores a las de Chile en la generación anterior, en el grupo de 25 a 34 años las han superado con creces.

## 3. EL OTRO DESAFÍO DE EQUIDAD: LA BRECHA DE RESULTADOS

Cuando se mide la equidad desde el punto de vista del logro de aprendizaje, los resultados de Chile no son tan halagadores como los alcanzados en escolaridad. En este caso, las comparaciones no se hacen con países de América Latina, sino que corresponden a estudios TIMSS, donde participan países con mayor nivel de desarrollo que Chile. En el trabajo de García - Huidobro y Bellei, se confirma “la hipótesis que postula que a mayor desigualdad económica de un país, se da una mayor desigualdad de aprendizaje escolar”. No obstante en el caso chileno se señala que “su grado de desigualdad de aprendizaje, es menor que el que cabría esperar dada su alta desigualdad de ingreso”.

En cuanto a los resultados obtenidos del estudio IALS, en relación con la capacidad de lectura en prosa, esquemas y cálculo<sup>5</sup>, se confirma la correlación entre desigualdad económica y resultados educativos, en que Chile no constituye una excepción, y se ubica en el extremo de desigualdad comparativa. No obstante, también se puede comprobar en ese estudio, que

<sup>4</sup> *Serie de documentos de Trabajo, Escuela de Educación Universidad Alberto Hurtado. Noviembre, 2003.*

<sup>5</sup> *El IALS midió comprensión lectora de textos en prosa o expresados en esquemas o gráficos y la capacidad de resolución de problemas básicos de matemática que posee la población adulta (más de 15 años).*

Chile ha sido uno de los países que más ha disminuido la desigualdad en las últimas décadas. En efecto, en la comparación del nivel de altos resultados con los de bajo resultados, la diferencia para el grupo de 56 y 65 años era de 160 puntos, en cambio en el grupo de 26 a 35 años, esa diferencia disminuye a 137 puntos.

Por último, de los países participantes en el TIMSS, se comprueba que en algunos existen desigualdades en cuanto al capital económico y cultural de las familias y sin embargo logran resultados escolares más o menos igualitarios. Esto significa que el sistema escolar ha logrado superar dificultades de origen, como es el caso de Hong Kong. Chile, por su parte, presenta elevados índices de inequidad educativa, que coinciden con las desigualdades de recursos en los hogares.

En el estudio de García - Huidobro y Bellei, se concluye que “Chile presenta niveles de igualdad algo mejores que el conjunto de los países latinoamericanos, pero deficientes al compararlos con países más desarrollados.” Pero más importante aún, se concluye que “Chile ha tenido éxito en erradicar la inequidad para acceder y progresar en el sistema educativo, pero le queda un camino muy largo para hacer lo propio con los resultados de aprendizaje, y lograr desvincular los logros educativos de las condiciones de origen familiar de los alumnos”.

#### 4. LA EDUCACIÓN CHILENA ES SEGMENTADA. ¿ES POSIBLE CAMBIAR ESA SITUACIÓN EN UN PAÍS DONDE EXISTE SEGMENTACIÓN TERRITORIAL, SOCIAL E INSTITUCIONAL?

La población chilena que se encuentra bajo la línea de pobreza, es de alrededor del 18,8% según la última Encuesta Casen (2003).

En general, esta población se ubica en la periferia de las grandes ciudades, en comunas cuyos

municipios tienen menores recursos, y asisten mayoritariamente a establecimientos educacionales dependientes de las municipalidades.

En 2003, el 71,4 de los alumnos de enseñanza básica del primer quintil, asiste a establecimientos municipales; en enseñanza media, corresponde a 65,5%. Lo anterior pone en evidencia la segmentación de la educación en Chile.

Un factor que ha contribuido a la segmentación del sistema escolar, ha sido la aplicación del financiamiento compartido a partir de 1993, el cual ha crecido en forma significativa en el número de alumnos que son atendidos bajo esta modalidad de financiamiento. El sistema, que partió con una matrícula de 143.000 alumnos en 1993, ha pasado a 1.072.468 en el año 2004 (junio).

En el presente año, el 40,7% de los establecimientos particulares subvencionados, estaban adscritos al financiamiento compartido, cubriendo al 67,5% de la matrícula atendida por este tipo de sostenedor. En el sector municipal este porcentaje corresponde a un 6% de la matrícula de educación media, ya que éste es el único nivel donde puede existir la modalidad de financiamiento compartido en el sector municipal.

El 48,2 % de la matrícula de establecimientos particulares subvencionados con financiamiento compartido, paga hasta 10 mil pesos. Este porcentaje ha venido progresivamente cayendo, y a la vez ha crecido el porcentaje de establecimientos que realiza cobros superiores a 10 mil pesos<sup>6</sup>. En cambio, el 75,1 % de la matrícula municipal adscrita a este sistema, paga menos de 5 mil pesos, valor que también ha tendido a aumentar, al igual que en el caso del sector particular subvencionado.

<sup>6</sup> El cobro mensual promedio del sistema en la educación particular subvencionada, ya supera los 13 mil pesos y ha venido creciendo en forma sostenida.

**CUADRO 2**  
**Promedio de cobros por alumnos según tramo**  
**Proceso subvenciones mes junio de 2004**

TRAMOS COBROS MENSUALES PROMEDIOS POR ALUMNOS	Sector Particular			Sector Municipal		
	N° Establ.	Matrícula	%Matríc	N° Establ.	Matrícula	%Matríc
Entre 00.000 y 05.000 pesos	343	196.176	18,29%	106	255.963	75,05%
Entre 05.001 y 10.000 pesos	489	320.498	29,88%	5	28.891	8,47%
Entre 10.001 y 15.000 pesos	345	195.579	18,24%	5	56.192	16,48%
Entre 15.001 y 20.000 pesos	216	134.985	12,59%			
Entre 20.001 y 25.000 pesos	147	81.324	7,58%			
Entre 25.001 y 30.000 pesos	86	45.778	4,27%			
Entre 30.001 y 35.000 pesos	72	36.738	3,43%			
Entre 35.001 y 40.000 pesos	42	25.558	2,38%			
Entre 40.001 y 45.000 pesos	43	24.904	2,32%			
Entre 45.000 y mas pesos	23	10.928	1,02%			
<b>TOTALES</b>	<b>1.806</b>	<b>1.072.468</b>	<b>100,00%</b>	<b>116</b>	<b>341.046</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Ministerio de Educación, Departamento de Subvenciones, 2004.

Otro factor que ha influido en la segmentación, son los procesos de selección que, en general, usan los colegios particulares subvencionados a diferencia de los municipales que no ponen restricciones al ingreso, salvo unos pocos liceos de tradición y prestigio, en que la demanda excede su capacidad de infraestructura.

Si bien no disponemos de información acabada, al parecer la selección de alumnos es un procedimiento bastante difundido en el sistema escolar. Según la información del cuestionario de padres del SIMCE, que se aplicó a los padres y apoderados de los alumnos que rindieron la Prueba SIMCE

2° Medio 2003, el 59% de los alumnos que asiste a establecimientos municipales, el 75%, a particulares subvencionados, y el 85%, a particulares pagados, pasó por un proceso de selección.

Dada la segmentación socio - económica que existe en el país, la que se expresa territorialmente y se ha trasladado al sistema escolar, consideramos que tratar de provocar una “integración compulsiva”, difícilmente podrá cambiar radicalmente el actual

estado de cosas. Un paso es la ley recientemente promulgada, que obliga a los establecimientos que reciben aporte estatal a atender en forma gratuita a lo menos al 15% de su matrícula en condición de vulnerabilidad socioeconómica y educativa. Siendo lo anterior un paso en la dirección correcta, consideramos difícil seguir avanzando por ese camino para lograr mayor integración social de la matrícula.

Lo que en mi opinión es más urgente de abordar, es la segmentación de los segmentados, esto es, evitar que aun en las zonas de pobreza se haga distinción, segregando por la vía de la selección u otra, a quienes presentan mayores dificultades probablemente por las condiciones adversas que existen en el hogar, ya sean transitorias o permanentes.

## 5. UNA NUEVA CONSIDERACIÓN A LA MIRADA DE LA EQUIDAD EDUCATIVA

Al mirar la segmentación social de la matrícula, no podemos pasar por alto otro aspecto clave de in-

equidad. Me refiero a las diferencias de resultados educativos que se producen al interior de cada establecimiento. Hasta ahora el debate público se ha concentrado más en las diferencias entre los distintos establecimientos, y menos en lo que ocurre en los resultados de los alumnos al interior de ellos. Sobre esta materia no existen estudios completos; sin embargo, a partir de informaciones parciales que me ha proporcionado el Ministerio de Educación en forma preliminar, y utilizando los resultados de los SIMCE 2002 y 2003 de 4° básico y 2° medio, respectivamente, se pueden sacar algunas conclusiones.

En el caso del 4° básico (SIMCE 2002), los resultados en términos de dispersión al interior de cada establecimiento, son consistentes al comparar entre los distintos sectores curriculares (lenguaje, matemática y comprensión del medio). En el análisis que se hizo para cada asignatura, se determinó una dispersión media de 40 puntos y se clasificaron los establecimientos en cuatro grupos, de acuerdo a sus resultados y a la dispersión de resultados que se observa en su interior, presentándose la siguiente tipología:

**CUADRO 3**  
**Grupos de clasificación de establecimientos 2002**  
**Simce 2002 – 4° básico. Lenguaje y Comunicación.**

Clasificación	N° Establecimiento	Ptje. Promedio	Desv. Est. Promedio
G1	1521	213	38
G2	1174	229	54
G3	2161	254	40
G4	1289	286	30

Fuente: Mineduc, UCE-SIMCE, 2004

La primera conclusión que se saca de estos antecedentes, es que en todos los grupos de establecimientos hay gran dispersión de resultados al interior de ellos. Los que presentan menor dispersión, que coinciden con el grupo de más altos resultados promedio, existen 100

puntos de diferencia entre los puntajes más altos y más bajos de los respectivos establecimientos. En el grupo que presenta mayor dispersión (G2), esa diferencia sube a 324 puntos.

En enseñanza media, SIMCE 2° medio 2003, no se observa similar consistencia de resultados según sector de aprendizaje. Por esta razón se presentan los resultados que se insertan a continuación, extendiendo la clasificación a 6 grupos en el caso de matemática.

**CUADRO 4**  
**Grupo de clasificación de establecimientos**  
**SIMCE 2003 – 2° medio. Matemáticas.**

Clasificación	N° Establecimiento	Ptje. Promedio	Desv. Est. Promedio
G1	561	207	32
G2	513	231	41
G3	170	265	53
G4	299	266	35
G5	294	303	41
G6	279	324	31

Fuente: Mineduc, UCE-SIMCE, 2004.

Si bien en este caso las conclusiones no son tan claras como en educación básica, aún se puede sostener, al observar las desviaciones estándar de puntaje por grupo, que la dispersión de resultados al interior de cada establecimiento es también significativa e importante.

Se puede concluir que es un tema poco investigado. Sería interesante estudiar si la menor dispersión de puntajes, en el caso de los establecimientos más homogéneos G4 en básica y G6 en Media, corresponde a la selección de los estudiantes (para el grupo de establecimientos homogéneos y con altos puntajes), y profundizar el análisis de las características socioeconómicas de los alumnos que al interior de los establecimientos obtienen altos y bajos puntajes, a partir de las siguientes interrogantes: ¿son establecimientos heterogéneos u homogéneos también desde

el punto de vista social? ¿Son establecimientos que logran homogeneizar “hacia arriba” el rendimiento de alumnos de distinto nivel socioeconómico?

Otro tema importante es mejorar sustantivamente la información que reciben los padres. Las medidas adoptadas para el último SIMCE, donde se repartió un folleto con los resultados del establecimiento, son una buena señal en este sentido. En mi opinión, utilizando los resultados del SIMCE y de otros instrumentos como el SNED o los relativos a la evaluación docente, podría entregarse a los padres información que les permitiera elegir de manera más informada los establecimientos a los que asisten sus hijos.

## 6. EQUIDAD Y LA REVOLUCIÓN DE EXPECTATIVAS: UN ELEMENTO A CONSIDERAR

Más allá de los elementos antes considerados, quisiera llamar la atención respecto de cómo han evolucionado las percepciones de la población en relación a las oportunidades educativas que se les ofrecen, en particular a sus hijos. Ello por las consecuencias de impacto social que puede implicar la satisfacción o frustración de esas expectativas.

De acuerdo con la información del cuestionario hecho a los padres de los alumnos que rindieron la prueba SIMCE 2° medio el 2003, se observa que en promedio un 80% de los padres espera que su hijo alcance algún tipo de educación superior (en Centros de Formación Técnica, Instituto Profesional o Universidad), y cerca del 50% espera que tengan estudios universitarios.

Respecto de las expectativas de los padres entre los grupos socioeconómicos, se observa que éstas cambian notoriamente por grupo. El 43% de los padres del grupo socioeconómico Bajo, espera que su hijo complete sólo educación media; en cambio, el 96% de los padres del grupo socioeconómico Alto, espera que

complete la educación superior en una universidad. *Sin embargo, a pesar de estas diferencias, en todos los grupos hay altas expectativas de los padres acerca del nivel educacional que alcanzarán sus hijos.* Cabe destacar que en el grupo socioeconómico Bajo, un 57% de los padres cree que su hijo llegará a la educación superior, considerando que en promedio los padres de ese grupo no han terminado la educación básica (tienen 7 años de escolaridad en promedio).

Al realizar comparaciones de expectativas de las familias a inicios de los noventa, respecto de las actuales, los cambios que muestran son reveladores y notables. A la vez nos desafían de un modo sin precedentes.

La esperanza de la población se ha instalado como parte de nuestra realidad. Ella se basa en elementos y datos muy reales, como lo muestra la reciente Casen 2003, la que refleja avances notables en la apertura de oportunidades educacionales en poco más de una década. Ello debe ser asumido y adecuadamente canalizado por el conjunto del liderazgo nacional.

Leía en un artículo de prensa relativamente reciente, que un padre le planteaba la siguiente pregunta al Ministro de Educación: *No entiendo: ¿por qué mi hija, que sacó un promedio 6,8 en toda su enseñanza media, sacó sólo 450 puntos en la PSU?* Si queremos lograr una sociedad realmente integrada y democrática, debemos esforzarnos por dar una muy buena respuesta a ese padre y ello consiste en dar una educación de calidad a todos. Debemos disminuir las brechas de aprendizaje entre los alumnos dependientes de su origen social y económico.

A modo de conclusión y síntesis de estas primeras reflexiones, quisiera comentar que resulta difícil evitar la segmentación entre establecimientos que se encuentran en territorios distintos y distantes y que, además, presentan situaciones de aporte de los padres y apoderados, que fluctúan en sus puntos extremos entre cero, cuarenta mil y ciento cincuenta

mil pesos. El cambio legislativo al sistema de financiamiento compartido, que fue recientemente promulgado, significa un paliativo, ya que determina que esos establecimientos deberán tener a lo menos un quince por ciento de alumnos becados.

En todo caso, me parece más grave la situación que se presenta entre establecimientos de un mismo territorio, que atienden a una población más o menos homogénea y que, a través de la selección, provocan una segmentación de los segmentados, hecho que está ocurriendo.

Los esfuerzos no sólo deberían orientarse hacia los colegios que reciben a los estudiantes de familias más pobres, para lo cual se podría proponer medidas que estimulen la coexistencia de alumnos más heterogéneos, a través de un sistema de pagos diferenciados de acuerdo al ingreso de las familias. Esto sería más democrático, más educativo para la convivencia nacional y más provechoso para los alumnos, especialmente para los que pueden acceder así a una educación de mayor calidad.

## 7. LAS MAYORES INEQUIDADES: LOS QUE NO TIENEN ACCESO Y LOS QUE ABANDONAN PREMATURAMENTE

Los rasgos principales de inequidad del sistema educativo chileno se dan, tanto en la escolarización de la población, como en el aprendizaje. Si bien es efectivo que se ha producido un cambio positivo en la cobertura en todos los niveles del sistema educativo, persisten desigualdades destacables en la escolarización. Si se examina la escolaridad promedio de las personas del décimo decil con la del primer decil, se aprecia que en el grupo de 45 a 54 los primeros tienen 14,8 años de escolaridad y los segundos sólo 6,9 años. La relación que se da en los jóvenes entre 15 y 24 años es de 13,1, y 9,8 años entre el primero y décimo decil, lo que muestra en promedio

un avance importante en la escolaridad de los sectores de menores ingresos. Sin embargo, existen deficiencias que es importante destacar.

En educación parvularia, entre 0 y 5 años, se presenta una situación distinta para el tramo de 0 a 3 y 4 a 5 años. En el primer tramo, hay un alto porcentaje que no asiste a la escuela independientemente de la situación económica del hogar, pero en el conjunto la diferencia es notable, ya que el 49,1% de los niños del quinto quintil asisten a educación parvularia, a diferencia de sólo el 30,3% de los niños del primer quintil.

Las encuestas hechas a las familias en relación a las razones que tienen para no enviar a los niños a la escuela, indican que se debe a que no tienen edad suficiente y no lo estiman necesario porque los cuidan en la casa. Si bien se puede decir que las razones obedecen a una cultura o tradición, la inasistencia de los niños provenientes de los hogares pobres, está fuertemente influida por el alto porcentaje de mujeres jefas de hogar, por la falta de flexibilidad en la jornada de trabajo de la mujer y por las deficiencias en la atención de los niños de las madres que trabajan. Es conocido que el ambiente en que están los niños en sus primeros años, influye de una manera decisiva en su capacidad de aprendizaje posterior.

La ampliación de la cobertura en educación parvularia, implica un mejor retorno económico para el país, dado que los beneficios de un programa preescolar pueden ascender hasta 7 veces respecto del costo original del programa, de acuerdo a investigaciones y estudios longitudinales<sup>7</sup> e informes de organismos especialistas<sup>8</sup>. Los retornos se manifiestan en: mayores

<sup>7</sup> *High Scope Early Childhood 1994 The Perry Preschool Program Long terms effects Proyecto Abecedarian; Chicago Parents Center; Fundación Van Leer; Asociación Nacional de la Primera Infancia de USA (National Association for Education Of Young Children). UNESCO/OECD 2003 Financing Education: Investments and returns. Analysis of The W.E.I 2002.*

<sup>8</sup> *OECD 2002/ Banco Mundial, UNICEF.*

ingresos en el futuro, mejores trabajos, mejor salud y calidad de vida, mayor productividad laboral y mayor crecimiento.

Existe evidencia científica del positivo impacto que tiene la educación parvularia en el posterior desarrollo de los procesos formativos. Los hallazgos en el campo de las neurociencias, revelan que en los primeros años de vida, el cerebro requiere de experiencias de calidad para desarrollarse plenamente<sup>9</sup>. El crecimiento más rápido del sistema nervioso central, ocurre en los tres primeros años de vida, lo que ocurre o no ocurre en este período pesa fuertemente para el futuro de esa persona. Las oportunidades para lograr un mayor desarrollo cerebral a esa edad, son enormes y en general son desconocidas por un importante porcentaje de las familias chilenas<sup>10</sup>.

Hoy, existe una mayor demanda por acceder a programas de educación parvularia, especialmente de las madres trabajadoras, debido al aumento de la participación femenina en la fuerza de trabajo, alcanzando un total de 35,6% de acuerdo al censo 2002. El mayor aumento se produjo en el segmento de 25-45 años. Este antecedente es relevante, ya que la decisión de participar en el mercado laboral se ve afectada entre variables por las ofertas disponibles de “servicios de guarderías”<sup>11</sup>.

Sin embargo, junto con dar a las madres Jefas de Hogar y trabajadoras externas la posibilidad de tener ofertas que atiendan a sus niños y niñas, es fundamental que el componente educativo sea de calidad,

a fin de resguardar el derecho de los niños a desarrollar plenamente su potencial.

En educación básica, esto es niños entre 6 y 13 años, se ha logrado casi una matrícula universal para todos los quintiles de ingreso (97%). No obstante, hay una tarea pendiente, como es el caso de la educación en áreas rurales, donde se produce una fuerte deserción al nivel del séptimo año de básica, quedando su educación incompleta.

En la educación media, los avances de cobertura de los noventa son notables, acercándose o superando el 90% todos los quintiles de ingreso (Casen 2003). No obstante, el 8,5 y 12,5% de los quintiles dos y uno, respectivamente, está fuera de la enseñanza media. Este es un desafío inmediato, ya que recientemente se ha aprobado una reforma constitucional que garantiza 12 años de enseñanza obligatoria. Más allá de lo anterior, hay que reconocer el significativo avance que muestra la Casen 2003, la que, al comparar los porcentajes de población entre 14 y 17 años que prematuramente abandonaron el liceo en los respectivos años 1990 y 2003, muestra una caída desde 19,7% a 7,2%.

Si bien las exclusiones del sistema educativo son aún importantes, el problema es mayor cuando se observa el abandono que se produce en la educación media. Entre los jóvenes de 20 a 24 años, casi todos los que provienen de familias ubicadas en el quinto quintil de ingreso, han terminado su educación media; en el quintil intermedio, el 20% no la ha terminado, y en el primer quintil, un 48% de los jóvenes quedó con su educación media incompleta. Ésta es una situación de flagrante injusticia, si se considera que en Chile se está exigiendo como mínimo haber terminado la educación media para acceder un empleo aceptable. Es preciso reconocer que el Mineduc está empeñado en un programa destinado a retener a los estudiantes de ese nivel, lo cual debería provocar

<sup>9</sup> Rutter&Rutter, 1993, F. Newman 1997, Bco. Mundial, F. Mustard 2000, C.Nelson 2000, C. Hertzman 2000.

<sup>10</sup> Las principales razones por las cuales los niños no asisten a un establecimiento educacional, dicen relación con la demanda de servicios y razones de tipo cultural: “no tiene edad suficiente (61,9%), y “no es necesario porque lo cuidan en la casa” (21,8%). Mideplan, Casen 2003.

<sup>11</sup> UNESCO. Cumbre de las Américas. Proyecto regional de Indicadores Educativos 2003.



también una disminución de la enorme brecha de acceso a la educación superior que existe entre el primer y quinto quintil.

En la Educación superior (18 a 24 años) se dan las mayores diferencias. Mientras en el quinto quintil accede a esa educación el 73,7% de los jóvenes, en el primer quintil el porcentaje es sólo de 14,5% (Ver anexo 3). Cabe hacer notar que los avances recientes en este nivel resultan extraordinarios en términos de cobertura. Sólo para ilustrar lo anterior, si damos una mirada sobre la evolución en la relación entre las proporciones del quintil más pobre versus el más rico entre los años 1990 y 2003 (la razón % estudiantes V quintil / % estudiantes I quintil), éste ha variado desde 9,14 a 5,08 veces (Casen 2003).

*En síntesis, el aumento de cobertura en preescolar y educación superior, la reducción del abandono prematuro al nivel medio, son prioridades en materia de apertura de nuevas oportunidades educativas.*

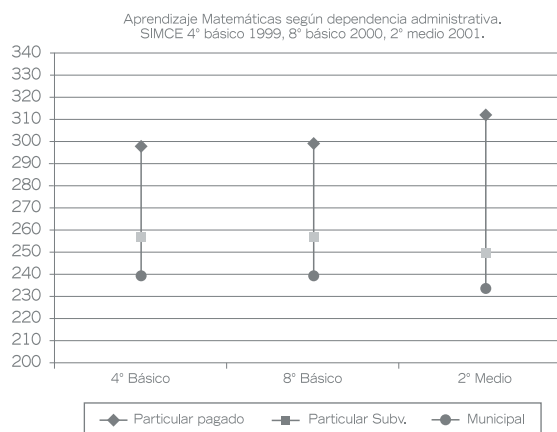
## 8. LA BRECHA DE RESULTADOS EDUCATIVOS: UNA MIRADA ADICIONAL

La superación de las deficiencias en aprendizaje, es el otro desafío que la educación chilena debe enfrentar. En este ámbito las deficiencias son notables y están relacionadas con la propiedad y el financiamiento del establecimiento, como señalan García-Huidobro y Bellei, haciendo una excelente síntesis del tema que comento.

“Es posible observar que los resultados se ordenan siguiendo con exactitud la jerarquía socioeconómica de los alumnos, expresada en la propiedad y financiamiento de los establecimientos. En todos los grados, la situación es similar: los colegios privados con subvención del estado (clase media y media-baja), se encuentran 10 a 15 puntos bajo la media nacional; y los colegios privados, pagados totalmente por las

familias (clase alta y media alta), se alejan 50 a 60 puntos por encima de la media nacional. Finalmente, la desigualdad entre los colegios de elite socioeconómica y los de financiamiento público, que ya es muy significativa en la enseñanza básica, se acrecienta en la educación media. Así, por ejemplo, mientras en 4° básico los colegios privados pagados superan en 44 puntos a los privados subvencionados, en 2° medio la distancia aumenta a 63 puntos. Esta última constatación es grave, y abre una pista de indagación que será necesario explorar con más precisión. Lo esperable es que haber cursado diez años de escuela, compense las diferencias iniciales debidas a condiciones socioeconómicas y de capital cultural, que los niños traen desde sus familias, y no que las aumente. Al parecer en Chile, probablemente debido a las grandes desigualdades entre el proceso educativo que viven los niños más ricos (de escuelas pagadas), y los más pobres (en escuelas gratuitas), el sistema escolar es incapaz de disminuir progresivamente la desigualdad cultural.”

**CUADRO 5**  
**Simce matemática 4° básico, según dependencia.**  
**Aprendizaje matemática, según dependencia administrativa**



Fuente: Documentos de Trabajo UAH, Huidobro, Bellei, Noviembre 2003

También es posible evaluar la capacidad del sistema escolar de llevar a los niños a determinados umbrales de conocimiento y capacidades intelectuales, considerado el piso mínimo al que todos tienen derecho. El Simce de 4° básico, 1999, identificó la fracción de alumnos que alcanza determinados niveles de desempeño en las asignaturas evaluadas.

En el caso de lenguaje, se determinó que a nivel nacional, un 18,5% del total de alumnos de 4° básico no había alcanzado el nivel mínimo que se espera lograr; en otras palabras, 1 de cada 5 niños se encontraba excluido de los aprendizajes relevantes; en tanto, un 31,3% sólo había alcanzado el nivel básico de aprendizaje. En el otro extremo, un 25% de los niños logró un nivel intermedio de desempeño, y un 25,2%, un nivel alto. En matemática, los resultados fueron considerablemente menos favorables, con un 32% de alumnos del total del país en nivel deficiente, es decir, 1 de cada 3 niños sin adquirir las competencias consideradas imprescindibles; un 31,3% sólo básico, un 25,2%, en nivel intermedio, y apenas un 11,5%, en un nivel alto de desempeño.”

Si se calcula el acceso al umbral básico en lenguaje entre los distintos tipos de establecimientos, se aprecia que en el caso de los colegios particulares pagados sólo un 4% está bajo ese umbral; en los colegios privados subvencionados ese porcentaje sube a un 15%, y en los municipales llega a 22%. En el caso de matemática, estas diferencias son mayores: 8%, 27% y 38%, respectivamente.

## 9. ¿DÓNDE ESTÁN LAS PRIORIDADES?

Para superar los problemas que presenta la educación chilena, se requiere, sin duda, de mayores recursos, especialmente para los establecimientos que atienden a los sectores más pobres y que sólo cuentan con la subvención fiscal.

Las diferencias son conocidas. Si tomamos los extremos, el que sólo recibe la subvención del Estado, tiene \$35.451 mensuales en la enseñanza media, y \$29.800 en la básica por alumno; el que se ubica en el último tramo permitido del financiamiento compartido, recibe \$74.843 por alumno en la enseñanza media, y \$64.229 en la básica. En los colegios pagados, esta suma fluctúa en alrededor de \$150.000 por alumno al mes.

En consecuencia, si se pretende mejorar la calidad de la educación y sus resultados en los colegios de zonas pobres, es necesario invertir más recursos en ellos, porque allí la educación es más cara, debido a que una proporción importante de los alumnos requieren de atención psicológica, porque es más difícil contratar buenos profesores, porque los problemas disciplinarios son más frecuentes y difíciles de manejar, porque es indispensable dar tiempo a un contacto frecuente con los padres y apoderados y abrir los establecimientos a la comunidad, porque es necesario realizar programas de nivelación para quienes quedan rezagados y, en fin, porque en esos establecimientos se dan todas las carencias. *No obstante, no es sólo un problema de recursos, sino de cambios profundos en los hábitos educacionales y de gestión.* En realidad, la mejora debe incluir la opción por los más pobres y las capacidades institucionales del establecimiento educativo que los atiende (ambos son requisitos de éxito).

Desde el punto de vista de acceso, como ya se ha señalado, las mayores deficiencias están en la educación preescolar y superior. En la primera existen evidencias respecto de que tiene una gran influencia en el comportamiento escolar de los años siguientes, y, la segunda es decisiva en la movilidad e integración social y en la disminución de la brecha intergeneracional.

Desde el punto de vista de la escolaridad en la educación media, es preciso intensificar lo que ya se

está haciendo en materia de retención, que es indispensable para cumplir con los doce años de educación obligatoria, y crear las condiciones para que acceda a la Educación superior una mayor proporción de los estudiantes meritorios de la Educación Media.

En cuanto a las brechas de calidad que son mayores que las que presenta la escolaridad, se hace indispensable dotar de recursos especiales a los establecimientos ubicados en zonas de pobreza. La Campaña LEM, el P900, la subvención por desempeño difícil, la asistencia alimenticia que otorga la JUNAEB y la experiencia de escuelas afectivas, entre otros programas focalizados, no son suficientes para superar las desigualdades actualmente existentes. Será necesario colocar un umbral de calidad, que permita asegurar a todos los estudiantes la oportunidad de acceder a una educación que entregue las herramientas para enfrentar las exigencias actuales del mercado laboral o seguir el proceso educativo en sus sucesivos niveles. *Esto significa mayores recursos, pero éstos deben estar necesariamente ligados al cumplimiento de ciertas metas predeterminadas a cumplirse en un itinerario acordado.*

El tema del financiamiento, que es de la mayor importancia, se tratará en un panel especializado sobre la materia, por lo cual no lo abordaré en esta presentación.

*Al examinar las inequidades del sistema educativo, he llegado a la convicción de que hay que poner la máxima prioridad en la masificación de Escuelas Efectivas en sectores de Pobreza.*

Sobre el particular existe un trabajo de UNICEF y MINEDUC con un título muy sugerente: “¿Quién dijo que no se puede?: escuelas efectivas en sectores de pobreza”, (marzo de 2004). Más recientemente, parte de los autores del estudio mencionado, en un segundo trabajo en proceso de publicación<sup>12</sup>, logran identificar factores que hacen a los establecimien-

tos educativos progresar y/o estancarse o retroceder. Estos trabajos nos alientan, ya que nos entregan bastantes pistas sobre qué variables o aspectos poner los acentos para lograr escuelas efectivas. (Ver anexo N° 5)

Sabemos también que, según estos mismos estudios y otros análisis realizados (Elacqua, 2003), aún son muy pocas las escuelas efectivas que atienden a sectores pobres, siendo aproximadamente sólo del orden de un 7% de la matrícula de nivel socio-económico bajo y medio bajo, la que asiste a este tipo de escuela. Tengo la convicción de que no sólo es un tema de recursos, sino que se requiere llegar a un consenso político que dé origen a una política de Estado, independiente del gobierno de turno y que, respetando los matices, se pueda mantener por un lapso prolongado; ello para aprender de las experiencias exitosas y aprender también a diseminar esas experiencias.

## 10. ¿CÓMO SE REALIZA LA TRANSFERENCIA DE BUENAS PRÁCTICAS?

Algunas líneas de reflexión muy promisorias en este campo, como las del autor inglés, David Hargreaves, señalan que la dificultad para producir la transferencia de prácticas exitosas en educación o, lo que es lo mismo, realizar una gestión del conocimiento efectiva, se debe a que ésta –la educación– es un saber que se *aprende haciendo*. Ése es su proceso clave y constitutivo. Agrega que la acumulación y desarrollo científico-tecnológico en el campo educativo, posee aun una importancia secundaria, ya que el conocimiento del sector no se encuentra

<sup>12</sup> “Factores que desafían los buenos resultados educativos de escuelas en sectores de pobreza”, UNESCO, PREAL, Raczynsky, Muñoz, 2004. (en etapa de publicación)

suficientemente articulado en un cuerpo de conocimiento compartido por todos, entre otros, por los que realizan el oficio.<sup>13</sup>

Por eso necesitamos identificar, entre todos, experiencias educativas exitosas, sistematizarlas y construir distinciones teóricas y operativas, que permitan a otros poseer las herramientas básicas para emularlas y replicarlas en sus contextos.

No es tarea fácil lo que tenemos entre manos, y desarrollar claves para abordarla con éxito, es un esfuerzo en que están hoy los sistemas escolares más desarrollados del mundo.

Por otra parte, las presiones y apoyos de la *política pública educativa* desde arriba y las energías de abajo, se necesitan mutuamente<sup>14</sup>. Un factor crítico del éxito, es la adecuada combinación de exigencias externas con dispositivos que desarrollan la capacidad interna de las escuelas. De ahí que es preciso crear *visiones de las metas a alcanzar y estándares que definen el progreso* en su consecución, *donde la política educativa debe asegurar la capacidad de las escuelas y los docentes para crear una educación de calidad*.

Cada vez más, creo que son las estrategias descentralizadas, focalizadas a la realidad de cada

unidad educativa, las que pueden ir abriendo paso a este *círculo virtuoso de la calidad*. En este proceso resulta clave superar cierto aislamiento en que hoy se desenvuelven nuestros establecimientos educacionales. Debemos construir, entre y en torno a las instituciones educativas, redes de apoyo comunitarias, empresariales y académicas, que aporten más capacidad y experiencias. Sólo a través de estas redes de la calidad podremos dar un real salto en nuestra educación.

Así, siguiendo el pensamiento de Hargreaves, se requiere desde abajo, *crear redes de innovación y cambio*, que sean capaces de diseminar las buenas prácticas como una "*verdadera epidemia*".

Requerimos que en cada escuela, los docentes sean capaces de organizar las clases y ajustar los materiales que utilizan para lograr que sus alumnos aprendan. Sabemos que las prácticas efectivas o exitosas de innovación, otorgan poder a los docentes y les entregan recompensas que hacen la diferencia entre el disfrute en lo que hacen o no, y eso obviamente se transmite a los alumnos que atienden y potencia los aprendizajes.

Si en la sociedad del conocimiento necesitamos desarrollar la capacidad innovadora en los alumnos, necesitamos docentes, también innovadores, que modelen ese tipo de conducta.

En definitiva, necesitamos docentes que en cada escuela se apropien de buenas prácticas y las transfieran rápidamente. Necesitamos, no sólo que las políticas bajen desde el centro, sino y muy principalmente, que los docentes participen activamente, trabajando entre ellos o lateralmente, creando redes de circulación de conocimiento, que les permitan usar efectivamente toda su creatividad en la tarea de transformación. La tarea es hacer circular la innovación y articular para ello un trabajo permanente en red.

<sup>13</sup> Para aclarar esta idea, se pueden comparar dos áreas del conocimiento basadas en el aprender haciendo: la medicina y la pedagogía. Actualmente, la primera se desarrolla en un ambiente de alta competencia y posee una conexión extremadamente fuerte con el desarrollo científico tecnológico, de ahí que exista un amplio consenso especializado respecto de las bases de ese conocimiento. La segunda, la pedagogía, se podría comparar con lo que era la medicina en los inicios del siglo XIX, nos dice este mismo autor, la época de Pasteur. Así, si bien en educación existen prácticas de maestría y alta competencia, éstas no son universalmente reconocidas y aceptadas por el cuerpo de especialistas y resultan, además, difíciles de sistematizar y finalmente transferir a otros. La pedagogía sería un conocimiento "pegajoso" difícil de extraer desde del que sabe hacerlo a otro que no, ese proceso tiene aún una alta dosis de misterio y magia, aunque imaginamos que en educación siempre será necesario algo de aquello.

<sup>14</sup> Change Forces, Fullan M., *The Saquel Philadelphia: Falmer Press. 1999.*

## 11. UNA PREGUNTA FINAL: ¿QUÉ SEÑALES, INCENTIVOS Y PRESIONES INTRODUCIR PARA MASIFICAR ESCUELAS EFECTIVAS COMO “UNA EPIDEMIA”?

*Los recursos diferenciados.* Como se ha indicado anteriormente, existen grandes diferencias en el gasto por alumno entre colegios gratuitos, los de financiamiento compartido y los pagados. Me quiero poner en una situación posible, esto es, que los colegios gratuitos o ubicados en el límite inferior del financiamiento compartido, obtengan una subvención del Estado un 50% más alto que la actual, esto es, de \$ 17.740 en la educación media, y de \$ 14.900 en la básica, por asistencia media de alumno mensual. Si supongo que esto afecta a un 20% de la matrícula total, querría decir que el costo final de esta propuesta sería de alrededor de \$ 150.000 millones anuales, que equivale a alrededor de 250 millones de dólares al año.

Este mayor gasto se verá compensado parcialmente por la reducción de la inversión en la Jornada Escolar completa, y por la unificación de los distintos programas existentes en un solo programa: el de las Escuelas Efectivas.

Esta tarea la puede realizar gradualmente la sociedad chilena, en el nivel de desarrollo en que se encuentra. Por lo demás, significa un seguro de largo plazo frente a un sistema que no es capaz de cambiar las desigualdades existentes, ni traspasar los umbrales mínimos de oportunidades justas, mientras se acentúa la concentración del poder y de la riqueza. Además, la rentabilidad económica y social de una población más educada, es más que suficiente para justificar la inversión requerida.

A pesar de la evidente conveniencia de invertir en las Escuelas Efectivas, no lo recomendaría sino bajo condiciones pactadas. *No se trata de dar más recursos a las escuelas pobres, sólo porque están en esa*

*condición, se trata de garantizar las condiciones que efectivamente aseguren que los mayores recursos significarán un cambio efectivo en el aprendizaje de los alumnos.*

Para ello es necesario que las escuelas y liceos realicen convenios en los que, por ejemplo, se especifiquen las condiciones respecto a la remuneración de los profesores, el equipamiento, la extensión de la jornada y su aprovechamiento, la autonomía de los colegios, la elección del director y resto del personal, etc.

Existen promisorios y recientes avances, muchos de ellos impulsados por el Mineduc. Todo el esfuerzo en que estamos empeñados de construcción de estándares de contenido y desempeño curricular, la instalación de sistemas de evaluación de los docentes de aula y directivos, así como el desarrollo de modelos de aseguramiento de la calidad de la gestión escolar, que siguen y se inspiran en experiencias de escuelas efectivas, y que a la vez buscan formas de producir la masificación de buenas “prácticas”, van en la dirección correcta.

Debemos recoger todo lo aprendido en el recorrido que hemos realizado por más de una década. Sobre el particular existe la experiencia de las Escuelas Efectivas, por ejemplo del P.900, y otras experiencias actualmente en curso por parte del Mineduc, tales como la Campaña LEM, el programa de enseñanza de ciencias ECBI, entre otras, y también experiencias exitosas de privados que permiten establecer las condiciones que harán posible un cambio real en los resultados de las escuelas ubicadas en zonas de pobreza.

**ANEXO N° 1**  
**Evolución de la distribución del ingreso autónomo según decil de ingreso autónomo per cápita del hogar\* 1990-2000 (Porcentaje).**

<b>Decil</b>	<b>1990</b>	<b>1992</b>	<b>1994</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>
I	1,4	1,5	1,3	1,3	1,2	1,1
II	2,7	2,8	2,7	2,6	2,5	2,6
III	3,6	3,7	3,5	3,5	3,5	3,7
IV	4,5	4,6	4,6	4,5	4,5	4,5
V	5,4	5,6	5,5	5,4	5,3	5,7
VI	6,9	6,6	6,4	6,3	6,4	6,5
VII	7,8	8,1	8,1	8,2	8,3	7,9
VIII	10,3	10,4	10,6	11,1	11,0	10,5
IX	15,2	14,8	15,4	15,5	16,0	15,2
X	42,2	41,9	41,9	41,6	41,3	42,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\* Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1990-2000.

**ANEXO N° 2**  
**Distribución del ingreso autónomo, subsidios e ingreso total de los hogares por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar\* 2003 (Porcentaje)**

<b>Ingresos y Subsidios</b>	<b>Decil de ingreso autónomo per capita del hogar</b>										
	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>	<b>V</b>	<b>VI</b>	<b>VII</b>	<b>VIII</b>	<b>IX</b>	<b>X</b>	<b>Total</b>
Ingreso promedio Autónomo**	1,2	2,7	3,6	4,7	5,5	6,6	8,3	10,8	15,3	41,2	100,0
Subsidios Monetarios	29,7	18,0	14,4	11,5	8,8	6,7	5,1	3,3	1,7	0,6	100,0
Ingreso Monetario	1,6	2,9	3,8	4,8	5,6	6,6	8,2	10,7	15,2	40,6	100,0
Subsidio en Educación	18,4	17,0	14,2	13,0	10,4	8,2	7,3	5,7	4,2	1,6	100,0
Subsidio en salud	33,0	28,9	18,6	13,1	10,9	7,1	6,9	-2,8	-5,3	-10,5	100,0
<b>Ingreso total</b>	<b>2,9</b>	<b>4,0</b>	<b>4,5</b>	<b>5,4</b>	<b>5,9</b>	<b>6,7</b>	<b>8,2</b>	<b>10,2</b>	<b>14,3</b>	<b>38,0</b>	<b>100,0</b>

\* Se excluye el servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

\*\* Corresponde al ingreso de los hogares proveniente del mercado de factores, esto es, del trabajo y del capital.

Frente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2003, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud.

## ANEXO N° 3

	Parvularia	Basica(*)	Media	Superior
V	49,1	99,7	98,7	73,7
IV	36,1	99,3	96,9	46,4
III	35,0	98,9	94,0	32,8
II	34,0	98,6	91,7	21,2
I	30,3	97,7	87,5	14,5

Mideplan, Encuesta Casen 2003.

(\*) Datos básica no están actualizados al año 2003. Ello no impide comparaciones, dado que la cobertura de ese nivel es prácticamente plena desde hace décadas, y sufre muy pequeñas variaciones entre cada medición.

## ANEXO N° 4

## Distribución de la matrícula de cada dependencia administrativa, según quintil de ingreso familiar, 1990-2000

Municipal	1990	1992	1994	1996	1998	2000
I	38%	38%	39%	38%	39%	40%
II	27%	27%	27%	28%	27%	28%
III	18%	18%	18%	18%	18%	18%
IV	12%	11%	12%	12%	12%	10%
V	6%	6%	5%	4%	4%	4%
	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Particular Subvencionado	1990	1992	1994	1996	1998	2000
I	24%	24%	23%	21%	19%	19%
II	23%	22%	22%	23%	23%	22%
III	22%	22%	22%	21%	21%	24%
IV	18%	19%	20%	22%	22%	21%
V	12%	12%	13%	12%	15%	14%
	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Particular pagado	1990	1992	1994	1996	1998	2000
I	11%	10%	7%	6%	3%	4%
II	10%	11%	8%	9%	6%	6%
III	13%	10%	12%	11%	12%	13%
IV	16%	19%	18%	19%	24%	22%
V	51%	51%	55%	55%	56%	54%
	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Mideplan-Mineduc

**ANEXO N° 5**  
**Clasificación Raczynsky-Muñoz escuelas efectivas y no efectivas según casos en estudiados en Chile**  
**Comparativo condiciones de despegue o deterioro:**

	<b>NIVEL ESCUELA</b>	<b>NIVEL SALA DE CLASES</b>	<b>ESCUELA Y ENTORNO</b>
<p><b>ESCUELAS CRÍTICAS</b> Muy bajo puntaje SIMCE</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El aprendizaje de los niños no es lo más importante. Prima una función social</li> <li>- Ausencia de “líderes pedagógicos”, que apoyen el trabajo de los docentes</li> <li>- Trabajo aislado y poco coordinado entre cursos y niveles. Prima la improvisación.</li> <li>- Clima escolar poco propicio para el aprendizaje con problemas de disciplina y bajo compromiso de docentes.</li> <li>- Pocas expectativas de directivos y docentes frente al potencial de aprendizaje de los niños y escasa auto - responsabilización por los resultados obtenidos</li> <li>- Ausencia de visión de un futuro mejor para la escuela.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clases poco cercanas a la realidad de los alumnos. Poca pertinencia.</li> <li>- Bajo nivel de exigencia. Se desafía poco a los niños.</li> <li>- Uso deficiente del tiempo de clases</li> <li>- Cobertura incompleta del currículum</li> <li>- Dificultades y escasez en el manejo de estrategias y herramientas metodológicas.</li> <li>- Pobre manejo de los diferentes ritmos de aprendizaje de los alumnos.</li> <li>- Poco uso de recursos didácticos en la clase.</li> <li>- Disciplina coercitiva y poco refuerzo positivo a conductas de los niños.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Familias desinformadas respecto a lo que ocurre en la escuela.</li> <li>- Las escuelas no han desarrollado estrategias para acercar a las familias. Bajas expectativas en cuanto a lo que pueden aportar.</li> <li>- No cuentan con contactos ni redes de apoyo relevantes.</li> <li>- Sostenedores poco involucrados con lo que ocurre en la escuela.</li> </ul>
<p><b>ESCUELAS CON BUENOS RESULTADOS QUE DETERIORAN</b> De resultados SIMCE superiores al promedio a resultados bajos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El aprendizaje hoy no es el centro de su accionar, aunque pudo haberlo sido (se desvía la atención por diversas razones).</li> <li>- Líderes pedagógicos” débiles o ausentes.</li> <li>- Trabajo aislado y poco coordinado entre cursos y niveles.</li> <li>- Bajas expectativas de los docentes respecto al potencial de aprendizaje de los niños (y en retroceso).</li> <li>- Ausencia de una visión de futuro para la escuela.</li> <li>- Problemas de clima escolar crecientes o demasiada atención puesta en el clima.</li> <li>- Deterioro en la disciplina.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Máxima heterogeneidad en cuanto a la calidad del trabajo en el aula: peso del “factor profesor”.</li> <li>- De todas maneras, más deficiencias que en el caso de las escuelas efectivas (según pauta CEDEP).</li> <li>- Problema común al interior del aula: manejo de la heterogeneidad en los alumnos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No cuentan con contactos ni redes de apoyo relevantes.</li> <li>- Creciente heterogeneidad del alumnado, presión por mantener la matrícula e incorporación de problemas del entorno a las escuela. (indisciplina, drogas, delincuencia).</li> <li>- Heterogeneidad en cuanto al tipo de relación con las familias.</li> </ul>
<p>- Incapacidad de las escuelas para enfrentar exitosamente los cambios, tanto internos como en el entorno.</p>			



	<b>NIVEL ESCUELA</b>	<b>NIVEL SALA DE CLASES</b>	<b>ESCUELA Y ENTORNO</b>
<b>ESCUELAS EFECTIVAS QUE DESPEGARON</b>  De bajos a altos resultados SIMCE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El aprendizaje está en el centro de su accionar.</li> <li>- Autorresponsabilización por los resultados obtenidos y expectativas altas respecto al potencial de aprendizaje de los alumnos.</li> <li>- Información concreta y diagnóstico sobre fortalezas y debilidades de la escuela.</li> <li>- Liderazgo pedagógico fuerte que impulsó el proceso de cambio.</li> <li>- Compromiso de todos los actores y trabajo colaborativo entre ellos.</li> <li>- Perfeccionamiento “entre pares” en la escuela.</li> <li>- Cuidado en el buen manejo de la disciplina con estrategias de dialogo, conversación y auto - responsabilización y sanciones conocidas y que se cumplen en casos extremos.</li> <li>- Acciones que fortalecen una identidad positiva de la escuela en el entorno y solución oportuna a problemas de clima escolar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En el momento de la medición, sus características son las mismas de las escuelas siempre efectivas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En el momento de la medición, sus características son las mismas de las escuelas siempre efectivas.</li> </ul>
- Capacidad para “aprender de los errores” e ir adaptando las estrategias de mejora.			
<b>ESCUELAS SIEMPRE EFECTIVAS</b>  Resultados SIMCE buenos estables	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión centrada en el aprendizaje de los niños.</li> <li>- Planificación y evaluación permanente.</li> <li>- Presencia de líderes pedagógicos.</li> <li>- Trabajo coordinado entre docentes.</li> <li>- Desarrollo profesional docente al interior de la escuela (“entre pares”).</li> <li>- Buen nivel de disciplina y clima escolar, reglas claras y explícitas.</li> <li>- Altas expectativas de docentes y directivos que se transmiten a los alumnos.</li> <li>- Alto compromiso, orgullo e identidad institucional.</li> <li>- Buen aprovechamiento de recursos humanos y materiales.</li> <li>- Los problemas en la escuela se enfrentan y resuelven.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambiente de exigencia en el aula.</li> <li>- Estimulación a la exploración y creatividad de los niños.</li> <li>- Cobertura alta del currículo y priorización de materias fundamentales. Prioridad en comprensión lectora, expresión oral y razonamiento lógico.</li> <li>- Buen uso del tiempo y alta estructuración de la clase.</li> <li>- Cercanía con la vida cotidiana de los alumnos.</li> <li>- Atención a la diversidad de situaciones de los alumnos.</li> <li>- La motivación por el aprendizaje en los niños es un objetivo pedagógico básico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Todas las escuelas tienen una postura respecto de su relación con las familias.</li> <li>- Estrategias muy diversas para abordar este tema.</li> <li>- Hay una cierta “gestión del entorno”, pues se buscan y aprovechan las oportunidades.</li> <li>- Sostenedores no son un obstáculo para lo que la escuela se propone.</li> </ul>

## BIBLIOGRAFÍA

ADIMARK, VTR, *Índice Generación Digital, Radiografía de la Educación Digital de los niños chilenos*.

CEPAL *La Brecha de la Equidad: Una Segunda Evaluación*. Mayo 2000

Dagmar Raczynski y Gonzalo Muñoz, *Factores que desafían los buenos resultados educativos de escuelas en sectores de pobreza*, 2004. PREAL-UNESCO

David Hargreaves, Dominique Foray, *The development of knowledge of different sectors: a model and some hypotheses*. Paper prepared for the “Knowledge Management in Education and Learning” Forum, March 2002, United Kingdom.

David Hargreaves, *Working laterally: how innovation networks make an education epidemic*, NCSL (National College for School Leadership), 2003.

Ernesto Tironi, *Educación Informada: visión de un sostenedor*, Expansiva.

Fullan Michael, *Change forces*. The Sequel. Philadelphia: Falmer Press. 1999.

José Joaquín Brünner, *Gestión como Base del Mejoramiento Educacional*. Fundación Chile

Juan Eduardo García-Huidobro y Cristián Bellei, *Desigualdad Educativa en Chile*. Escuela de Educación. Universidad Alberto Hurtado., Noviembre 2003

MIDEPLAN CASEN 2003

MIDEPLAN-MINEDUC, *Situación de la Educación en Chile*. CASEN 2000. Documento N° 4.

MINEDUC, *Actuales políticas en educación parvularia y sus resultados*, documento interno, Agosto 2004.

MINEDUC, *La educación chilena en el cambio de siglo: Políticas, resultados, desafíos*. Informe Nacio-

nal de Chile, Oficina Internacional de educación UNESCO, agosto 2004.

OCDE *Estudios Económicos de la OCDE. Chile*.

OCDE *Revisión de Políticas Nacionales de Educación. Chile*.

Patricio Meller, *Modelo Económico y la Cuestión Social*, CIEPLAN

Pedro Montt, *Exitos en Educación*. Intervención en INACAP. Agosto 2004.

Serie de estudios socioeconómicos. Mayo 2000

UNICEF – MINEDUC *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza*, Marzo 2004.

UNICEF *Desarrollo Infantil Temprano y Derechos del Niño*, Abril 2004.

## Comentario a la exposición de Sergio Molina: La equidad de la educación en Chile

Cristián Cox<sup>1</sup>

Muchas gracias a UNICEF y a la Universidad Alberto Hurtado por la posibilidad de comentar un trabajo tan interesante y en el corazón de la agenda de política educacional chilena, como el del ex-Ministro Sergio Molina. Creo que el trabajo produce nuevos datos y análisis, que debieran contribuir a la discusión programática que está por abrirse en Chile, a propósito de las próximas elecciones presidenciales.

El trabajo abre una ventana sobre lo que acaba de plantear Sylvia Schmelkes respecto a varianza intra-escuelas, y no sólo inter-escuelas, en términos de resultados de aprendizajes y de equidad, que debiera generar nuevas interrogantes a la investigación y, por esta vía, contribuir a la interpretación y a las políticas. Se nos abre un tema también nuevo cuando dice que hay segmentación dentro de la pobreza, y procesos selectivos dentro de los contextos de pobreza dura, que hay que tomar muy en serio. También me parece que es novedosa la constatación de que habría un dinamismo de la desigualdad, cuando compara resultados de 4° básico con 2° medio, y observa que en 2° medio, hay desigualdades promedio, en términos de resultados de aprendizaje, mayores que en básica. En fin, creo que plantea el tema de la equidad en educación como construcción socio-educativa de mejores resultados de aprendizaje, es decir, íntimamente vinculado al tema de la calidad, *junto* a la concepción de discriminación positiva o políticas de redistribución de recursos en función de criterios de equidad, que me parece crucial. Finalmente, en su trabajo Sergio Molina se plantea una propuesta específica y

factible, al plantear la conveniencia de una subvención diferenciada ligada a convenios, que especifican determinadas condiciones con las que se deben comprometer las escuelas.

Se trata en suma, a mi juicio, de una contundente contribución a nuestro campo de interpretación y de formulación de políticas en educación. ¡Eso que él dice que ahora es un banquero y que esto lo hizo como una contribución lateral!

Quiero agregar un comentario general sobre el tema de equidad y proponer dos ideas, con implicancias, creo, para abordar su logro a través de políticas educacionales.

1. El comentario general es que no debemos perder de vista, al analizar el tema de las desigualdades, una distinción muy clave entre “sustancia” y “relaciones”, o entre pobreza absoluta y relativa, que hiciera Pierre Bourdieu hace treinta años. Dicho bruscamente, no es lo mismo estar en el primer quintil, sin dientes a los 30 años, con hambre, frío, y 4 años de educación básica (ésa era más o menos la condición de tal grupo en Chile hace un cuarto de siglo), que estar en el mismo primer quintil, sin experimentar ninguna de esas carencias, ni al nivel de los cuerpos, ni en términos de oportunidad educativa. Porque –tal como se acaba de señalar– muy poco menos del 90% de nuestros jóvenes está siendo capaz de terminar 12 años de educación. Chile es el país de

---

<sup>1</sup> *Cristián Cox es el Jefe de la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación de Chile.*

Latinoamérica que en años de escolaridad por quintiles de ingreso, más ha avanzado en los últimos 15 años. Hoy tenemos mínimas diferencias, en términos de años de escolaridad, entre el primer y quinto quintil. Se trata de un gran logro que no podemos dejar de lado al observar el tema de la equidad, ya que en términos de las vidas de las personas, así como de consecuencias socioculturales y políticas para la sociedad en su conjunto, lo que acabo de señalar, es de decisiva importancia.

Entonces, si bien se mantienen las diferencias entre grupos y aún más, pareciera que durante los 90', fruto del impacto del financiamiento compartido como de dinámicas macro de distinción y movilidad sociales exacerbadas en los nuevos patrones culturales de grupos mayoritarios, socialmente se ha segmentado aún más nuestro sistema educacional (crecientemente los alumnos de los distintos grupos sociales asisten a experiencias escolares entre iguales), no hay que perder de vista que ha tenido lugar una 'translación hacia arriba' del conjunto de la estructura de oportunidades, muy importante. Proceso que en su dimensión educativa tiene como dato fundamental, vivido y visible en cada familia popular del país, el cambio sustancial en años de escolaridad entre las últimas dos generaciones. De modo que la inequidad en términos de las diferencias de oportunidades entre los grupos, tiene lugar sobre un piso más alto y que ya no toca la duración de los estudios, sino la calidad de los mismos. Y tal piso más alto, aunque no se haya alterado la estructura de distancias relativas entre grupos que se yergue sobre el, (ahora manifestada sobre otras dimensiones que las de acceso a, y permanencia en, la escuela), representa un logro importante de políticas en Chile, durante los últimos 15 años. Esto, socio-educativa y políticamente, tiene consecuencias importantes, que el análisis no debe ignorar.

2. La primera idea a agregar a este panel es sobre el currículum y los requerimientos al mismo del mundo pobre. La reforma curricular de Chile, en su definición inicial para el nivel básico (1996), definió un currículo muy abierto y muy demandante, tanto para el profesorado como para alumnos y familias de contextos de pobreza. Porque suponía un tipo de relación de enseñanza y aprendizaje, –de exploración y construcción del conocimiento– cuyas bases socio-educativas eran problemáticas: en primer término, un profesorado con preparación y tiempos insuficientes para lo requerido; en segundo lugar, una proporción importante del alumnado sin el soporte de un capital cultural familiar robusto. El Ministerio de educación volvió entonces sobre el currículo de básica de 1996, redefiniéndolo, a través de un proceso que tuvo lugar en 2001 y 2002, en que el análisis de los resultados SIMCE, la evidencia de trabajo docente en aula (recogida en forma sistemática a lo largo del país), el aprendizaje del programa P.900 y su liderazgo técnico, y la opinión de los docentes (recogida a través de grupos de discusión), jugaron un rol decisivo. A partir de 2003, los docentes cuentan con programas de estudio en el primer ciclo básico (que se comienzan a implementar en 2004), que establecen secuencias altamente explícitas, y que a través de una especificación también alta a la vez que comunicativamente sencilla, de objetivos y contenidos, busca establecer un ritmo intenso a la enseñanza y el aprendizaje. Y esto por cierto no significa abandonar la ambición formativa original de lograr en todos los alumnos, independiente de su punto de partida, habilidades cognitivas superiores como las evocadas por las formulas 'aprender a aprender', 'resolución de problemas', 'pensamiento sistémico'.

La investigación de UNICEF sobre escuelas efectivas en medios de pobreza dirigida por Dagmar Raczinsky, a la que hizo referencia recién el ex –mi-

nistro, muestra que, independientemente de ideologías y tradiciones pedagógicas, (encarnadas en profesoras normalistas tradicionales o ‘constructivistas’ radicales), estas escuelas tenían en común dos factores: había siempre alta estructuración del ‘que’ de la enseñanza, y secuencias muy explícitas por donde tenían que transitar los alumnos; y ritmo; no se perdía un minuto.

Planteo esto porque el currículo vigente de la reforma chilena, que tiene estas características, es criticado por algunos como des-profesionalizante y excesivamente dirigista. Creo que aquí hay un tema importante de discusión y discernimiento. A un nivel es una discusión política sobre la relación de los docentes con el currículum oficial, en la que el polo crítico parece olvidar que en Chile existe la libertad, para cualquier unidad educativa, de definir sus propios programas de estudio. Un segundo punto de discusión que yo levantaría, es que los programas oficiales existentes son sistemáticos en plantear al docente múltiples opciones e interrogantes a su juicio profesional. Son programas altamente estructurados, pero no “cerrados”.

Pero creo que hay una discusión más interesante, porque más de fondo y cargada de consecuencias respecto al tema, ‘currículum y pedagogía altamente estructurada y visible’ versus ‘bajamente estructurada e invisible’. En términos teóricos se puede plantear como el dilema entre pedagogías visibles e invisibles y sus pre-requisitos socio-culturales, estudiado por Basil Bernstein en los años Setenta. Las primeras serían más universalmente accesibles que las segundas, que presuponen en último término –y simplificando una argumentación teórica e investigación empírica complejas– familias altamente educadas. Creo que esta es la discusión realmente de fondo. En términos de esto, la experiencia nacional recogida y sistematizada por el Ministerio de Educación, a través de los

medios aludidos recién, es que los abordajes curriculares y pedagógicos más abiertos, (“más invisibles”), son particularmente atentatorios contra resultados de aprendizaje del alumnado que vive en contextos de pobreza.

3. Segunda idea: el ex ministro Sergio Molina nos plantea la subvención diferenciada ligada a convenios de desempeño y logros por las escuelas, como la nueva fase de las políticas que apuntan a objetivos de calidad y equidad. Yo quiero reiterar, junto con muchos que, tal como nos destaco el informe de la OCDE, Chile tiene, respecto al financiamiento de su educación escolar, una estructura que no es equitativa, a nivel de componentes sillares de su ‘economía de la educación’. En efecto, hay un sector de escuelas y alumnos que reciben algo así como 250 millones de dólares al año, por financiamiento compartido, sobre la subvención pública. Recursos que no recibe la educación municipal. Es preciso corregir esta desigualdad que, se puede sostener, ha sido ‘generada por las políticas’. La propuesta del ex ministro va en esa dirección. El Estado tiene que compensar esos doscientos cincuenta millones de dólares de la subvención diferenciada de alguna manera, porque no estamos teniendo equidad a nivel de provisión básica de recursos. Personalmente no estoy en contra de que la educación reciba esos aportes de las familias: son un insumo a la educación importante. Que financie oportunidades de aprendizaje significativamente robustecidas para una proporción de la matrícula que bordea el 40%, pero a un costo, en términos de equidad, muy alto. Hay que equiparar estas sumas. El planteo de una mayor subvención para matrícula de escuelas municipales de alta necesidad, pero atada a determinadas condiciones y compromisos es una forma adecuada de hacerlo. El desafío mayor en este caso puede que no sea tanto los recursos, como la ingeniería institucional, administrativa y de gestión, que

asegure que las referidas condiciones y compromisos que establezcan los convenios aludidos, operen como incentivos, apoyos y presiones efectivas para un mejor desempeño. En una proporción significativa de escuelas municipales, no se sacaría hoy en día mucho en términos de mejoramiento de aprendizajes, si se agregaran sin más, veinte mil pesos a la subvención por alumno. Hay acuerdo fundamental en todos los sectores que se requiere algo adicional, que dice relación con gestión en un sentido amplio, si no se quiere correr el riesgo alto de producir los mismos resultados que en el presente, en forma más cara.

Quiero referirme a un episodio que ilustra con elocuencia sobre contextos de educación municipal precarios, que ayuda a caracterizar la naturaleza del problema. En el año 2000, durante la gestión de la Ministra Mariana Aylwin, se planteó a un conjunto de escuelas de la Región Metropolitana que se comprometieran, en un plazo razonable de tres años, con mejoras de resultados de aprendizaje en 4° básico. En esa oportunidad, las metas que se propusieron las escuelas del sistema municipal fueron absurdamente bajas. Por ejemplo, mejorar tres puntos SIMCE en tres años (en una escala de 350 puntos). Se trata de escuelas que producen malos Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME)<sup>2</sup>, o que a pesar de llevar años en el Programa de las 900 escuelas, no mejoran. En esta situación de inmensa precariedad, que es a la vez institucional, organizacional y profesional, no están las condiciones para producir una “epidemia” de absorción de la innovación y multiplicación de su

impacto sobre los aprendizajes, como plantea el influyente analista y reformador inglés que hoy se discute en Chile, David Hargreaves.

En la misma dirección que acaba de subrayar Sylvia Schmelkes, creo que hay que pensar y trabajar con empeño especial, en ese sub-conjunto particularmente precario del sistema escolar, que atiende a la matrícula más necesitada de apoyo, que no es capaz de comprometerse con una trayectoria de mejoramiento, ni entrar en “epidemias de multiplicación de la innovación”, porque aun en los casos en que esta la disposición, no tiene la capacidad para hacerlo. Necesitamos una estructura de apoyo, incentivo y control respecto a esta parte de nuestro sistema escolar, que no es pequeña, mucho más efectiva que la que tenemos. Nuestra administración municipal de la educación, salvo excepciones conocidas, es muy precaria y lo ha sido por más de dos décadas. Una respuesta estratégica al tema de la equidad, a mi juicio coherente con el esquema institucional en que opera nuestro sistema educativo, es que la educación municipal sea capaz de ofrecer en forma sistemática, oportunidades de aprendizaje comparables a lo mejor de la educación privada subvencionada. Ello a la larga modificaría las opciones de las familias respecto a que colegio elegir para sus hijos y entraríamos a otro cuadro respecto al tema de la equidad, no solo en términos de acceso y permanencia en la educación, sino también en términos de la experiencia de aprendizaje misma y sus resultados, así como la experiencia social de educarse en un grupo de orígenes diversos. Para hacer eso, necesitamos una administración estatal<sup>3</sup> a nivel local mucho más fuerte, que apoye y que presione, que produzca los andamios requeridos para llegar a las metas altas que se ambicionan en términos de aprendizaje de las mayorías. Al mismo tiempo, que sea capaz de intervenir y de asegurar la fe pública en centenares de escuelas que hoy día no

<sup>2</sup> *Los Proyectos de Mejoramiento Educativo proyectos, formulados por las escuelas que postulan a fondos públicos y que lo ejecuta el mismo equipo de profesores de la escuela que los formuló.*

<sup>3</sup> *Si, por supuesto, también haría una diferencia enorme una sociedad civil a nivel local que operara apoyando y presionando a sus escuelas. O aun, ‘clientes’ informados demandando a sus establecimientos. Pero Chile ya ha tenido más de veinte años de lo último sin mayor impacto sobre la calidad, y con resultados demostrablemente negativos sobre la equidad.*

la aseguran. El Estado hasta ahora no ha intervenido ninguna escuela que falla en forma prolongada; no ha actuado para garantizar la fe pública, donde hoy día sabemos que, a pesar del salto en condiciones, recursos y apoyos para educar producido por las políticas de los años Noventa (docentes mejor remunerados, asistencialidad JUNAEB duplicada, libros de texto, bibliotecas, computadores y jornada extendida), no se dan las mínimas respuestas a tal fe pública en términos de aprendizaje. Esto afecta directa y patentemente a la equidad. ¿No es acaso el momento de comenzar a pensar en serio en que llegó el momento de tal intervención? ¿Y que hoy, a diferencia de ayer, hay condiciones de acuerdos y confianzas políticas como para hacerlo sin que se levanten fantasmas ideológicos que nos paralicen?





## Comentario a la exposición de Sergio Molina: La equidad de la educación en Chile

Sylvia Schmelkes<sup>1</sup>

1. Sobre la definición de equidad. Hemos rebasado ya la igualdad de oportunidades como definición de equidad. Se transitó por identificar igualdad de permanencia y de fluidez de tránsito por el sistema. Se incluye el impacto sobre el ingreso futuro. Pero quizás el avance más importante reciente, es haber incorporado el concepto de aprendizaje en la definición de igualdad; más todavía, la utilidad de ese aprendizaje para la vida (sobre todo en relación a contextos multiculturales). Este trabajo se refiere de manera importante a la igualdad de acceso, aunque incluye también la de permanencia y tránsito y la de aprendizaje. De hecho, el aprendizaje (relevante) debe ser el estándar fundamental de medición de la equidad, pues es en función de éste que nos preocupa el acceso y la permanencia. Otra discusión es qué entendemos por aprendizaje (habilidades, valores, conocimientos).

2. Sobre el papel de la educación en la modificación de los determinantes procedentes de la forma cómo el modelo económico determina la distribución del ingreso. Es importante volver a plantear este tema. La investigación educativa ha provocado un tránsito desde el escepticismo casi absoluto de los años 60 (después del informe Coombs y sus secuelas), hasta el optimismo también ingenuo desarrollado recientemente a partir de la constatación de los retornos individuales y sociales de la educación en las sociedades del conocimiento (el capital humano y el capital social). Han influido sobre este optimismo los estudios sobre escuelas efectivas.

Me parece central volver a colocar el tema. Nuestras sociedades desiguales no son las europeas. El quintil de ingresos superior en Europa gana alrededor de 3.6 veces más que el inferior, mientras que en Chile, esta relación es 14.3, y en México, mucho más alta. En nuestras sociedades el peso de lo socioeconómico es mucho mayor.

No obstante, sí se constata que la educación puede mitigar el peso de lo socioeconómico. Una buena escuela puede hacer la diferencia. De ahí la importancia de los planteamientos tanto de política educativa como de transformación de la escuela. Es a partir de esta constatación, y no del optimismo ingenuo, como bien se señala en el trabajo, que debemos pensar el futuro de una educación más equitativa. Queda abierta la pregunta de si una educación más equitativa, tiene la capacidad de favorecer en nuestras sociedades dependientes, una sociedad más justa. Pero al menos, seguramente, sí más democrática.

3. Los estudios sobre equidad han enfatizado las diferencias entre alumnos y escuelas de niveles socioeconómicos distintos, o bien de grupos culturalmente diferenciados. Sergio Molina señala la importancia de analizar las diferencias al interior de las escuelas. Me parece sumamente sugerente esta propuesta. De hecho, en México, por ejemplo, hemos encontrado que las diferencias intraescolares en aprendizaje superan las interescolares. Una misma

---

<sup>1</sup> *Coordinadora General de Educación Intercultural Bilingüe, Secretaría de Educación Pública, México.*

escuela arroja resultados significativamente diferentes entre alumnos indígenas y no indígenas. Esto nos conduce a revisar, desde esta óptica, las prácticas docentes en aula y la gestión de la escuela, además de las más conocidas políticas de distribución del servicio educativo. Por otra parte, hay evidencias muy claras a nivel mundial sobre el valor educativo –en aprendizaje– de la heterogeneidad socioeconómica y cultural en la escuela. La heterogeneidad, en determinadas circunstancias (y estas son las que hay que investigar más a fondo), jala exigencias, estándares y resultados hacia arriba.

Esto es especialmente importante debido a la constatación, en el caso chileno, de la creciente homogeneización socioeconómica de las escuelas en Chile, como producto de su sistema segmentado.

Me parece muy importante hacer estudios sobre las diferencias intraescolares en circunstancias de homogeneidad y de heterogeneidad socioeconómica y cultural, así como de las condiciones que facilitan que la heterogeneidad socioeconómica y cultural se convierta efectivamente en una ventaja pedagógica. Es evidente que esto no ocurre de manera automática.

Las propuestas del gobierno chileno tendentes a la heterogeneización de las escuelas privadas subsidiadas (mediante un 15% de becas obligatorias), deben ser revisadas a la luz de estas preocupaciones y cuidadosamente evaluadas.

4. Es impresionante lo que ha logrado Chile en materia de equidad desde la dictadura. El informe de la OCDE señala los avances con toda claridad, y los destaca de manera especial por haberlos logrado a pesar de las limitaciones estructurales tan fuertes que dejó instalada, en leyes y en estructuras, la dictadura. Los avances en universalización de la educación básica, y en la inclusión del 85% del grupo de edad en el nivel medio, colocan a Chile, en materia de escolaridad, en el nivel más alto de América Latina.

Por ello Chile se ha convertido en un ejemplo a seguir. Éste es el punto de partida de mis comentarios siguientes.

5. Chile –junto con muchos otros países– parece haber interrumpido su preocupación por la equidad al llegar a la educación superior. Aquí el mérito se ha convertido en criterio fundamental de acceso, y se ha pasado por alto la relación entre mérito y nivel socioeconómico. La matrícula crece, pero sobre todo con el primer quintil de ingresos. En nuestras sociedades desiguales, con sistemas educativos sólo muy recientemente preocupados por la equidad, esto es un hecho. En Chile también –el nivel socioeconómico es el mejor predictor del resultado en la prueba de ingreso a las universidades–. Es importante tomar en cuenta los riesgos de reproducir la estructura desigual de la sociedad en la cúspide misma del sistema educativo, pues ahí se forman los tomadores de decisiones. Quizá en este nivel, más que en otros, sea necesario considerar la necesidad de políticas de acción afirmativa.

6. Al equipo de la OCDE le produjo especial interés el sistema segmentado de Chile, que abre el mercado para un sector creciente de la educación básica y media. Este sistema se vincula de manera estrecha al concepto de libre elección, que parece sostener ideológicamente este sistema que resultó, a nuestros ojos, productor de desigualdad. En este trabajo también se defiende la libre elección y se habla a favor de mejorar la información a los padres de familia para que pueden elegir mejor la escuela para sus hijos.

Pero la libre elección produce un sistema altamente estratificado. Aumenta la concentración de alumnos con niveles socioeconómicos similares, sobre todo del quintil inferior y superior, en las escuelas. Las segundas concentran a los alumnos que efectivamente pueden elegir –que nunca son todos, pues

trasladarse cuesta—; las primeras a los que no están en posibilidad alguna de elegir. También la capacidad de elección y de interpretación de información se encuentran desigualmente distribuidas en la sociedad. La libre elección no puede justificar un sistema desigual si sólo es válido para un sector de la población.

La libre elección, por su parte, tiene efectos diversos, bien estudiados, en las escuelas mismas. Las escuelas que obtienen malos resultados en un año determinado, perderán los estudiantes de mejor nivel socioeconómico o cultural. Ello produce desmotivación y frustración entre los docentes, algunos de los cuales quizás se hayan esforzado por lograr mejores resultados. Los docentes frustrados y desmotivados serán entonces quienes tendrán que trabajar con los más pobres.

Se trata, en el fondo, de una competencia desleal, pues las reglas del juego son distintas. Las escuelas privadas subvencionadas seleccionan y expulsan. Las primeras no pueden hacer ni lo uno ni lo otro. Las condiciones que favorecen esta segmentación se han incrementado desde 1990. Desde 1993, las privadas pueden cobrar.

Curiosamente, no por ello las escuelas municipales tienen resultados más deficientes. No es así, al menos entre aquellas que atienden a los sectores medio bajo y bajo del espectro socioeconómico.

De ahí la importancia de subrayar la propuesta de Sergio Molina en su trabajo: mayores recursos para los establecimientos que atienden a los sectores más pobres y sólo cuentan con subvención fiscal.

7. Evidentemente, como bien señala Molina, no se trata sólo de un problema de recursos. Deben vincularse al desarrollo de ciertas metas. Ahí es donde la literatura sobre escuelas efectivas puede resultar de gran utilidad. Pero a ello habría que añadir la necesidad de brindar los apoyos, por parte del sistema, para el efectivo logro de dichas metas. Creo que en

ello, Chile tiene una gran experiencia. En sus políticas de acción afirmativa, y especialmente en el P-900, esta orientación al apoyo pedagógico al plantel fue especialmente desarrollada. Y justamente se destinaba a las escuelas más pobres —las que tenían resultados más pobres—. Coincide esta propuesta con una que hace la OCDE en su informe: recuperar el P-900 y otras acciones afirmativas en el sentido de fortalecer la escuela. La propuesta de hacer de las escuelas efectivas una epidemia en estos sectores es interesante. Pero requiere, además de las cosas que señala Sergio Molina, una enorme cercanía a las escuelas, una recuperación de la confianza de su personal docente, la formación continua con base en la escuela misma, el mejoramiento de las condiciones de trabajo, la definición de estímulos —ojalá a la escuela como un todo—, ojalá para nunca usarlas, la identificación de sanciones necesarias. Es aquí donde las propuestas de la OCDE sobre el fortalecimiento de las *meso* estructuras puede adquirir todo su sentido.



## Comentario a la exposición de Sergio Molina: La equidad de la educación en Chile

Jorge Pavez<sup>1</sup>

En primer lugar, valoro la oportunidad que tenemos de debatir estos temas, ante la necesidad, como aquí se ha dicho, de provocar cambios en materia educativa. Y lo digo porque me parece importante que podamos enfrentar hechos y evidencias, porque, lamentablemente, durante los distintos gobiernos de la Concertación, no se ha asumido una evaluación profunda de lo que significó, en su sentido estricto, el proceso de cambio que introdujo por la fuerza el gobierno de Pinochet en el financiamiento y en la administración de la educación pública chilena.

Yo he preparado una intervención, tratando de limitarme en el tiempo, luego de leer el extenso documento de don Sergio Molina. Trataré, además, de entregar algunas opiniones a partir de las motivaciones que me han dado los demás expositores de esta mesa, tanto la colega de México, desde luego Cristián Cox, y también el énfasis que dio Sergio Molina a su exposición.

Quisiera iniciar mi presentación resaltando el hecho que el documento base que comentamos tiene el valor, no menor, de integrar un conjunto de cifras y datos objetivos que permiten visualizar, inequívocamente, en su complejidad y profundidad, la inequidad y segmentación educativa que existe en nuestro país, las que a partir de su propia existencia se imponen como tareas necesarias de abordar y solucionar, ya que no han sido resueltas por las políticas hasta el momento diseñadas en los planes de reforma.

El documento señala, con claridad, la sustantiva desigualdad en el acceso a la educación preescolar

y a la educación superior, ambos niveles claves para alcanzar igualdad de oportunidades.

Indica, también, con cifras contundentes, las notables diferencias de recursos con que cuentan las escuelas municipales, particulares subvencionadas y privadas, y las implicancias que ello significa en términos de la consolidación de un sistema educativo segmentado.

Hasta hace poco tiempo, resultaba hasta de mal gusto destacar estos aspectos, ya que existía cierto consenso oficial en la confianza de las políticas y programas focalizados, orientados a mejorar la equidad. Programas como el P900 o el Liceo para Todos, eran considerados, básicamente, como la “varita mágica” para resolver los problemas de inequidad en nuestro sistema escolar.

Por tanto, un documento cuya autoría es de quién ocupara durante un período la altísima responsabilidad de definir políticas educativas desde el Ministerio de Educación, y que asume esta problemática del modo descarnado con que lo hace es, desde luego, de por sí valioso.

Valioso, además, porque abre discusión y se aventura a propuestas dignas, no solamente de ser reflexionadas, sino asumidas como eventuales acciones de política, tales como la subvención diferenciada para las escuelas gratuitas y lo relacionado al esfuerzo que debiera hacerse a nivel de gobierno para evitar la segmentación en los sectores de pobreza.

---

<sup>1</sup> *Presidente Nacional Colegio de Profesores (Chile)*

Propuestas todas absolutamente dignas de ser analizadas, tanto desde la perspectiva de sus aportes, como de sus eventuales consecuencias negativas.

Por ejemplo, tenemos el convencimiento de que si no existe una política estatal de construcción de mayor número de escuelas municipales, públicas, gratuitas, y una incidencia mayor del Estado en el ámbito de los establecimientos particulares subvencionadas, es perfectamente posible diagnosticar que, más allá de cualesquier otras medidas, la segmentación no sólo no disminuya, sino que aumente como consecuencia de la cultura discriminadora y competitiva que se ha impuesto en la sociedad chilena.

Pero en esta oportunidad quisiera abrir algunas interrogantes a partir de la reflexión final del documento, y a la que han aludido también los otros panelistas, cuando se pregunta, buscando respuesta y solución de estos problemas, respecto a qué señales, incentivos y presiones introducir para masificar las “escuelas efectivas” como una “epidemia” o a cómo se transfieren las “buenas prácticas”.

En primer lugar, ¿es posible definir y hacer distinciones, casi como modelo, de buenas prácticas, sin considerar el contexto social, cultural, organizacional, de las instituciones escolares y también las subjetividades de los distintos actores? Resulta evidente que lo que en una escuela puede favorecer la formación y el aprendizaje de los alumnos, en otras sencillamente no resulte adecuado.

Es por ello que pienso que, más bien, lo que hay que preguntarse es sobre el cambio educativo y el cambio de las prácticas docentes. Si cambio lo entendemos como aprendizaje, me da la impresión que al hablar de señales, incentivos y presiones, el aprendizaje se estaría entendiendo como estímulos y respuestas.

Por otra parte, no sé si como consecuencia del mundo que estamos viviendo, uno tiende a ser bastante más suspicaz, pero esto de señales, estímulos y

presiones tienen algo de seducción para un consumo, algo de *marketing*. Me huele un poco a la masificación del consumo de los celulares y el famoso *spot* del “Maestro Faúndez” que sedujo y presionó a la población al nivel de llevar a algunos, para lograr *status* a toda costa, a poseer un celular, aunque éste fuese de madera.

Pero concordaremos, supongo, que “las buenas prácticas” no son un artículo de consumo y que el aprendizaje no es meramente un tema de estímulos y respuestas.

Quisiera aportar, en este sentido, al pensamiento sobre el cambio educativo, a partir de otro académico, también apellidado Hargreaves, como el citado en el trabajo de Sergio Molina, en este caso Andy Hargreaves, quien plantea aspectos sobre el cambio educativo que nos interpretan y que se relacionan bastante con lo planteado por el Colegio de Profesores en su Congreso de Educación y el desarrollo del Movimiento Pedagógico que impulsamos.

**1.- Existe consenso respecto a que es importante hoy día cambiar nuestras prácticas docentes para favorecer de mejor manera los aprendizajes de todos los estudiantes.**

Pero, cuidado; hay muchos aspectos relacionados con la equidad de la educación que guardan relación estrecha con los problemas que genera el sistema económico neoliberal que se ha impuesto en todo el mundo, y desde luego, en nuestro país.

Porque no deja de ser curioso la unanimidad de opiniones en relación a que hay que mejorar la educación y cambiar las prácticas docentes, pero son muy pocas aquellas que plantean observaciones al modelo económico o señalan que hay que cambiar las actuales políticas ministeriales, tanto con respecto a las formas de impulsar cambios en las prácticas en pro de la equidad y calidad, como en la relación y fiscalización de los administradores de la educación.

**2.- El cambio educativo no se provoca en un momento ni con una receta mágica. Las buenas prácticas tampoco son un producto.**

El cambio educativo y lo que él conlleva, son más bien un proceso que se puede alentar de mejor o peor manera, pero difícilmente apurar a través de presiones, ya que la prisa puede conducir a algunos cambios, probablemente de muy corto plazo, pero que en nada aseguran que pasado ese corto plazo se pueda volver a lo mismo, esta vez con distinto ropaje.

Lo concreto es que acierta la sabiduría popular cuando nos dice que “no por mucho madrugar amanece más temprano”. Porque nuestros niños, niñas y jóvenes necesitan urgentemente aprender de mejor manera en la escuela, pero, para lograrlo con certeza, se requieren procesos que tienen ritmos y límites diversos.

**3.- El cambio educativo y de las prácticas docentes se hace con nosotros los profesores, o no se hace.**

¿Es posible pensar que los profesores mejoremos nuestras prácticas si no hemos participado o, lo que es peor, no nos convencemos de la necesidad de hacerlo?

Creo que muy difícilmente esto acontezca, más allá que los técnicos y asesores ministeriales, seguramente con la mejor intención, nos entreguen y nos entreguen currículos pauteados hasta el menor detalle y se nos controle la aplicación de los mismos a través de pruebas estandarizadas.

Nadie puede desconocer que el currículo en su acción cotidiana está a cargo nuestro. Guste o no, la experiencia señala que las reformas que no han incorporado activamente a los maestros, han fracasado.

Es cierto que puede ocurrir que algunos colegas frente al conjunto de presiones que aquí se están anunciando, intenten aplicar lo impuesto, pero siempre lo harán en forma mecánica y no con un sentido efectivamente de convencimiento.

¿Cómo puede pensarse la educación, que es un fenómeno propiamente humano, si pierde sentido para sus actores?

Y aquí volvemos a citar a Andy Hargreaves, “La participación de los maestros en el cambio educativo es vital para que tenga éxito, sobre todo si el cambio es complejo y afecta a muchos establecimientos”.

Para potenciar dicha participación, lo primero que debe acontecer es que las autoridades confíen efectivamente en nosotros, pero no de modo discursivo, sino que en la acción misma.

A los maestros nos importan nuestros alumnos y sus aprendizajes. Queremos formarlos y que aprendan los contenidos culturales necesarios. Pero para ello requerimos, como tantas veces lo hemos planteado, tener instancias de reflexión pedagógica como parte de nuestra quehacer, adquirir nuevos conocimientos pedagógicos; pero, más que nada, necesitamos convencernos, querer, desear dichos cambios o reformas, hallarles sentido, conectándolos con nuestro profundo sentido de enseñar.

Si se nos plantea una reforma, como en muchos aspectos la actual lo hace, con un currículo que favorece, en muchos aspectos, la formación de un sujeto productor y consumidor, más que una persona que se integra y transforma los procesos sociales políticos y culturales, casi con toda certeza decimos que no vamos a compartir ese tipo de cambio, porque se cruza con el sentido que tenemos respecto al ser educativo.

Por otro lado, si se nos exige adiestrar a nuestros alumnos para que obtengan buenos resultados en las pruebas estandarizadas, quizás no nos quede otro camino que hacerlo bajo presión. Pero, ciertamente, en esa tarea no estará puesto ni el corazón ni el alma del trabajo docente y, por tanto, más allá de, eventualmente, obtener mejores resultados en las pruebas estandarizadas, el logro educativo no sólo será escaso, sino esencialmente frustrante.

Por otra parte, el cambio educativo y de las prácticas docentes, además de contar con nuestra participación protagónica, debe considerar condiciones adecuadas de trabajo y tiempo, que efectivamente lo permitan. Los cambios, y más aún, si se pretenden masificar como una “epidemia”, no se consiguen por mero voluntarismo. Las epidemias se propagan bajo ciertas condiciones, y no sólo por la mera voluntad de un grupo de personas.

En este sentido, me referiré a dos aspectos que para nosotros son fundamentales para posibilitar los cambios. Uno tiene que ver con el número de alumnos por curso, y otro se refiere al tiempo del trabajo docente.

A estas alturas de la discusión, no sólo por las investigaciones, sino también por el sentido común, son cada vez menos aquellos que plantean que el número de alumnos por curso no incide en la calidad educativa. Las voces que insisten en la mantención de la actual proporción de alumnos por aula levantan más bien el argumento que, debido a los altos costos que una reducción de alumnos por aula significaría, esta política sería impracticable.

Una reciente investigación realizada por el Profesor Jefferson Myers, publicada en el último número de nuestra revista *Docencia*, demuestra, a través de un estudio realizado en las escuelas críticas de la región metropolitana, que los cursos que tienen hasta 29 alumnos logran 10 puntos más en el Simce, mucho más que lo que lograron las propias intervenciones en dichas escuelas.

¿No será posible considerar 30 alumnos por curso en las escuelas que atienden a los sectores más vulnerables? En este sentido, la propuesta de subvención diferenciada planteada en el documento, sería importante que considerara este importante factor.

Finalmente, para que el magisterio se incorpore de manera real a impulsar un proceso de reforma, se

requiere, como también lo plantea el Informe de la OCDE, cambiar la actual distribución de la carga horaria.

Necesitamos tener tiempo laboral para aprender entre nosotros, planificar, buscar información, evaluar a los alumnos, atender a los padres, atender individualmente a los niños, etc.

Se nos ha respondido que ello supone altos costos; pero si queremos provocar una reforma que apunte a resolver efectivamente los problemas de equidad y calidad, es indispensable que el país entienda que tenemos que superar el problema de los costos, que para allegar recursos mayores y frescos al Estado existen distintas alternativas, que van desde impulsar una reforma tributaria que en los hechos se plantee equidad redistributiva, a los que asumen la venta y privatización de todos los activos públicos comenzando por CODELCO. Eso es otro cuento, y probablemente objeto de futuros debates y encuentros en la medida que se aproximen las elecciones presidenciales donde estos temas estarán, sin duda, en el debate público.

Todos coincidimos en que se requiere un cambio.

El asunto pasa porque resolvamos de manera común el cambio que el país requiere, y que efectivamente resuelva los objetivos problemas que mantiene la educación chilena, los que, más allá de los esfuerzos oficiales, aún no logramos superar.

Bueno, y en un par de minutos, quisiera referirme a algunas cuestiones puntuales señaladas durante el panel.

En primer lugar, con respecto al tema de las cifras que se han entregado. Se dice que hemos disminuido la pobreza de 38.6% el año 90 a un 18.8%. Pero el tema es que la letra chica señala que para vivir una persona requiere \$43.000. Por eso el nivel de indigencia también, supuestamente, ha disminuido de 12.9% a 4.7%. Pero ¿qué hace una persona en nuestro país con \$43.000?



Lo que existe en Chile, evidentemente, es una situación de injusticia de fondo. A mi juicio lo que requerimos son cambios estructurales, y eso pasa porque podamos plantearnos que el proyecto de desarrollo que hemos seguido durante todo este tiempo, no tiene por qué ser el único. Nadie puede dejar de reconocer que hay una gran cantidad de aportes, de esfuerzos reales, pero están todos enmarcados en cambios estructurales producidos en el régimen militar, que no se han modificado absolutamente para nada, y que no ha existido la voluntad política para avanzar más allá de ellos.

Por lo tanto, cuando aquí se habla, por ejemplo, de la dificultad que existe para integrar alumnos, recordando la experiencia de un colegio privado al que ingresaron alumnos de lugares pobres, durante la época de la Unidad Popular (lo que no se dice es que en ese momento en Chile cualquier persona podía estar educándose), no se aborda el problema de los profundos cambios que ha significado el avance de la privatización. Nos parece aberrante, en este sentido, el que se diga, así no más, que tenemos que equiparar el aporte que está haciendo la familia para financiar la educación de sus hijos, a través del sistema de financiamiento compartido. Son en estas cuestiones de fondo en las que tenemos que avanzar y construir. Y desde luego, el magisterio tiene la mejor disposición para avanzar y para ayudar a ello.

Estoy convencido de que es posible el consenso, pero tenemos que efectivamente hablar con claridad y, a partir de esa claridad, tratar de buscar una solución, mirando a esta realidad chilena que, como aquí lo señala el ex Ministro Molina, no es tan buena como quisiéramos.



# Comentario a la exposición de Sergio Molina: La equidad de la educación en Chile

Rodrigo Castro<sup>1</sup>

## 1. ANTECEDENTES

El último informe del Foro de la Economía Mundial, destaca que Chile casi triplicó el tamaño de su economía en los últimos 20 años. Creció un 270%, tres veces lo que crecieron Argentina, Brasil o México. Su ingreso per capita, que era apenas un 20% del de los países desarrollados hace 20 años, hoy ha subido casi un 40%. Se destaca también el régimen de comercio exterior de Chile, como uno de los más liberales y transparentes del mundo, la corrupción como de las más bajas, y la reducción de pobreza de 39% a 18% en el período 1990-2003, como extraordinariamente exitosa. El informe también subraya que, de entre todos los indicadores usados para medir resultados, aquel en el cual Chile clasifica mejor, es el de calidad de las instituciones públicas.

Sin embargo, este mismo informe señala que los principales déficits de Chile son dos: calidad de la educación, y capacidad de innovación. En efecto, se señala que más del 50% de la fuerza de trabajo en Chile, tiene una muy baja comprensión de lo que lee, mientras que en países como Nueva Zelandia o Finlandia, el porcentaje es al revés: 50% de la fuerza de trabajo, tiene los más altos niveles de comprensión de lectura. El informe del Foro Económico Mundial, enfatiza el otro aspecto donde no estamos haciendo la tarea: capacidad de innovar, de diversificar la producción, de impulsar una economía más inteligente, como la fuente de empleos de mayor calidad y más estables.

## 2. UNA MIRADA A LOS AVANCES Y RETROCESOS

Se debe destacar el consenso sobre el papel que debe cumplir la política educacional, y la necesidad de avanzar más rápido en el diseño e implementación de políticas que aumenten la calidad de nuestra educación. Sin embargo, aunque hay consenso en lo anterior, no lo hay en la forma cómo se alcanza ese objetivo.

Baste señalar que en estos últimos catorce años, la política educacional ha estado principalmente centrada en procesos y recursos. En efecto, los recursos invertidos en el sector, en áreas como mayores salarios, formación de profesores, nuevas aulas, textos escolares, políticas especiales para escuelas más vulnerables, etc, se han más que triplicado, aumentando su participación en el PIB hasta un 4.1%, mientras que la calidad de los aprendizajes prácticamente no ha cambiado. Si bien algunos de los cambios implementados, podrán mostrar efectos en el largo plazo, es necesario establecer qué se espera de ellos en términos de resultados y una definición clara de los plazos comprometidos. Para ello, es fundamental promover una mejor gestión de las escuelas, incorporando incentivos adecuados, para que al interior de cada sala de clases y en de cada establecimiento escolar se mejore la calidad de la enseñanza. Lo anterior necesariamente requiere, entre otros aspectos,

<sup>1</sup> Director Programa de Social Libertad y Desarrollo [rcaastro@lyd.org](mailto:rcaastro@lyd.org)

fortalecer el sistema de subvenciones educacionales, entregar mayor autonomía a las escuelas, y una promoción de mecanismos de rendición de cuentas.

Asimismo, se constata que los resultados de las pruebas internacionales en que nuestro país ha participado, tampoco reflejan el enorme esfuerzo realizado en términos financieros. Parte de estos recursos adicionales se han distribuido por medio del sistema de subvenciones, y el resto, en una proporción creciente, en programas centralizados –P-900, Jornada Escolar Completa, Montegrande, Enseñanza Media obligatoria, entre otros–, que buscan intervenir de forma directa en la entrega del servicio educacional. Sin duda que este mecanismo de asignación de recursos centralizado, no respeta la enorme diversidad existente entre las escuelas, en donde cada una enfrenta realidades muy distintas, y para lo cual se requieren diferentes soluciones.

Ha habido, sin duda, algunos avances recientes, pero a mi modo de ver son insuficientes. Así por ejemplo, la evaluación docente que se ha ido implementando, aunque positiva en su esencia, no está relacionada con los avances de aprendizaje de los estudiantes. La promulgación del bono pro retención y el aumento de los años de educación obligatoria a doce, como mínimo, son también políticas públicas bien concebidas, pero insuficientes.

Cabe señalar, que el mayor gasto en educación, se explica, en gran parte, por los aumentos salariales de los profesores de los últimos años. Esto, que a todas luces parece positivo, nos entrega evidencia del tipo de políticas públicas que han impedido un mayor avance en la calidad de nuestra educación. En efecto, los aumentos salariales, no han estado vinculados a mejorías en el desempeño, básicamente porque aún no existe un sistema de evaluación docente moderno, en donde se evalúe si el profesor logró transmitir la materia a los niños, es decir, si éstos

aprendieron o no. Se evalúa al profesor y se premia o sanciona a aquel que tiene ciertas características, que no son necesariamente las que necesita para poder enseñar bien.

Ahora bien, aunque Chile ha avanzado bastante en cobertura en los diferentes niveles de educación, queda pendiente el cierre de las brechas en el nivel preescolar y superior, principalmente. Esta mayor cobertura a nivel nacional, se debe en gran parte a la política de financiamiento, a través de la subvención que ha permitido una mayor oferta educacional del sector privado.

La brecha de salarios promedio en Chile, entre aquellos que se gradúan de la educación superior y los que sólo terminan la educación media, es de 4 y 3.5 veces para hombres y mujeres, respectivamente. Esta brecha está muy por encima del promedio de países de la OECD, que fluctúa entre 1.5 a 1.7 veces, y se explica en gran parte por las diferencias de calidad de enseñanza entre la educación básica y media y la educación superior. En la educación básica y media, se requiere que la subvención premie la calidad, mientras que el sistema de financiamiento de la educación superior, debe permitir que todo estudiante pueda optar a un crédito universitario, independientemente de si eligió una Universidad Privada, Pública, Centro de Formación Técnica o Instituto Profesional. Ésa será la única manera de reducir las diferencias de salarios.

El gasto en educación superior fue de US\$ 322 millones en 2002. Éste se distribuye en 95% para las 25 universidades tradicionales, quedando sólo el 5% para apoyar a la educación profesional y técnica, que es a la que acceden los pobres. A su vez, el 28 % de todo el gasto –US\$ 92 millones– fue a las universidades de Chile y Católica, las dos más buscadas por los estudiantes y, por tanto, las con altos puntajes PSU. Hay sobrada evidencia de que los mejores puntajes

corresponden al 8% de los alumnos de la educación particular pagada, y no del 92% de los jóvenes de la educación subvencionada. Por lo tanto, la concentración del subsidio a la educación superior en las universidades, y fuertemente en sólo dos de ellas, beneficia principalmente a los más ricos y la clase media alta. La alternativa sería que esos mismos recursos se entregaran a jóvenes talentosos y pobres comprobados, para que ellos elijan la institución de educación que quieran, con obligación de devolver el subsidio cuando sean profesionales. Si así se hiciera, es lógico pensar que muchos de estos jóvenes pobres, elegirían carreras de los centros de formación técnica e institutos profesionales, en vez de carreras universitarias. Con esto se estaría multiplicando el número de jóvenes posible de educarse con los mismos recursos.

### 3. POBREZA, DESIGUALDAD Y MOVILIDAD

En un contexto de resultados dispares en educación, cabe preguntarse si Chile es una sociedad rígida en su estructura socioeconómica. Sin duda que el tema de la movilidad es, desde el punto de vista del bienestar de la población, mucho más importante que el porcentaje de pobres, y mucho más importante también que el tema de si la distribución del ingreso es muy desigual. Con los datos recogidos por Mideplan, en la encuesta panel 1996-2001, se puede construir una “matriz de transición” entre 1996 y 2001, que permite saber en qué decil de ingreso estaba la misma persona, tanto en el año 1996 como en el año 2001. Pero, ¿qué nos dicen los datos? Para responder esta pregunta, primero preguntémosnos qué esperaríamos encontrar en los datos si Chile fuera una sociedad rígida. Si lo fuera, todos conservarían su lugar en la distribución del ingreso entre un año y otro: el pobre sería siempre pobre, y el rico, siempre

rico. Sin embargo, en base a los datos de Mideplan, se puede concluir que Chile, es una sociedad móvil, en donde sólo un 22% de la población se mantiene en el mismo lugar en la distribución del ingreso entre ambos años.

En este sentido, no es lo mismo que una sociedad tenga un 20% de pobres en que las mismas personas se repiten año tras año como pobres, que una sociedad, en que todos tienen una probabilidad de 20% de ser pobre. En este último caso, que puede resumirse como que al final de la vida uno fue pobre 20% del tiempo y no pobre el 80% restante del tiempo, el estado de pobreza es temporal, por lo cual uno puede ahorrar en los tiempos de “vacas gordas” para gastar en los de “vacas flacas”. Esto implicaría, que el problema de la pobreza es menos importante para la política pública. De la misma manera, no es lo mismo una distribución del ingreso muy desigual, en que existe la posibilidad de que alguien se mueva de un extremo a otro de un año a otro, que una similarmente desigual, en que todos mantienen, año tras año, su mismo lugar.

### 4. APUNTES SOBRE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Chile ha incrementado la inversión en educación a niveles adecuados, de acuerdo a parámetros internacionales; sin embargo, las mediciones –TIMSS, PISA, SIMCE–, muestran que ellos no están siendo bien utilizados. Se debe permitir mayor flexibilidad en el destino de esos recursos, que puedan ser asignados a solucionar los problemas específicos que enfrentan las escuelas, y no que sean definidos centralizadamente como ocurre en muchos casos.

Ahora bien, los resultados del SIMCE 2003, aplicados a los segundos medios, no mostraron mayores variaciones. Esto, más que demostrar una estabilidad, da cuenta de un estancamiento. Si los

resultados obtenidos en esta prueba se comparan con la del año 2000, se ve que en Matemática\_ se cayó en 2 puntos, mientras que en Lenguaje se subió en 1. Al comparar por grupo socioeconómico, se verifica que ninguno cambia. Comparando por grupos, ya que obviamente hay diferencias enormes entre los más bajos y los más altos (posibilidades, capacidades, escolaridad de los padres, etc.), uno esperaría que alguna medida de las que se han implementado, focalizadas y centralizadas en grupos específicos, hubieran tenido algún impacto, pero no ha sido así. Los puntajes se mantienen a través del tiempo o su variación no es significativa. Eso pone en duda la efectividad de los programas centralizados: ¿los mantiene?, ¿los corriges?, ¿le cambias el diseño completo o sólo le agregas algo más? Por otro lado, en el grupo socioeconómico bajo, un 6% en una de las dos materias obtiene más de 300 puntos, con lo que se demuestra que no hay excusas para que un niño no aprenda. Lo que sí es efectivo, es que hay colegios efectivos que logran enseñar y otros que lo hacen mal.

Entre 1990 y 2003 crece la proporción de la población mayor de 19 años que ha completado a lo menos su enseñanza media, llegando a casi la mitad, mientras que en 1990, era de 46,4%. Los mayores incrementos se observan en la población de 20 a 24 años de todos los quintiles de ingreso, pero muy en especial entre quienes pertenecen al 60% de los hogares de menores recursos. En particular, la proporción de jóvenes de 20 a 24 años del primer quintil, con a lo menos enseñanza media completa, se duplicó entre 1990 y 2003. En 2003 los ingresos de los ocupados se incrementan especialmente a partir de los 12 años de estudio, correspondientes a la enseñanza media completa, lo que refleja que la educación es rentable.

Ahora bien, entre 1990 y 2003, la cobertura de educación superior creció desde 16,0% a 37,5% (2,3

veces). Entre esos años, los mayores incrementos se producen en la población de los quintiles de mayores ingresos. No obstante, la cobertura entre los jóvenes del 40% de los hogares de menores ingresos, se triplica en el periodo analizado, pasando desde 4,4% a 14,5%, en el caso del primer quintil, y de 7,8% a 21,2%, en el segundo quintil.

Una mayor calidad en la educación básica y media, permitirá aumentar la probabilidad de acceso a la educación superior y, por lo tanto, en la probabilidad de un aumento en los ingresos en los quintiles más bajos, y eso evidentemente irá reduciendo las desigualdades y, por lo tanto, las brechas salariales. Las últimas cifras de la CASEN 2003, así lo demuestran: grandes diferencias por año de escolaridad en los ingresos de la ocupación principal, del ocupado para ese año, son brechas sustanciales que indican las brechas de calidad a las que están accediendo, o la calidad deficitaria a la que están accediendo aquellas personas de menor ingreso, aquellas que viven en pobreza.

## 5. SEGMENTACIÓN: ¿FORZAR MAYOR INTEGRACIÓN?

Se ha propuesto una norma que, de aprobarse, obligará a los colegios subvencionados a cumplir con una proporción mínima de 15% de alumnos vulnerables desde el punto de vista socioeconómico. Esta norma propuesta tiene diversos vicios: limita la libertad de organizar los establecimientos, porque nadie puede estar obligado a recibir a un miembro en una determinada asociación de personas. El documento no tiene una posición clara respecto a esta propuesta; en una parte del documento se critican este tipo de soluciones para reducir el nivel de segmentación y, en otras, se aplaude como una política pública adecuada.

Si bien una mayor integración es valiosa, no lo es la forma en que ésta se pretende alcanzar: forzando

a los colegios bajo amenaza de perder la subvención. Esta imposición puede perjudicar el proyecto educativo, ya que habrá casos en que se verán forzados a aceptar a alumnos, a pesar de que éstos o sus familias no posean las características requeridas. Ejemplo de ello son las diferencias religiosas. ¿Se debe proteger al niño que puede ver limitado su derecho a optar por una escuela, o a los otros que optaron por un modelo que se estaría alterando por ley? La preocupación debería centrarse en que todos los niños accedan a escuelas con un nivel de calidad adecuado, más que en la composición socioeconómica de las escuelas.

La composición actual de las escuelas, depende en parte importante de las preferencias de los padres, por lo tanto la pregunta es ¿se puede forzar mayor integración sin considerar las preferencias de los padres?

Ahora bien, si lo que se busca es compensar las desigualdades de entrada de los alumnos, evitar discriminaciones y segmentaciones, y legitimar la comparación entre escuelas, la política pública más adecuada, requiere implementar un bono diferenciado según nivel socioeconómico. Al respecto, González, Mizala y Romaguera (2002) evaluaron el diseño de esta política compensatoria y focalizada, estimando que los recursos anuales necesarios para llevarla a cabo fluctúan entre un 4,5% y un 7,7% del presupuesto sectorial.

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Para Chile, no cabe duda que uno de los principales desafíos consiste en mejorar la calidad de la educación que se entrega a los niños y jóvenes, y acortar la brecha de aprendizaje que persiste todavía con mucha fuerza entre los distintos segmentos y grupos sociales. Esta brecha tiene una doble dimensionalidad. Por un lado, los sectores más pobres tienen menor acceso a la educación y, por otro, los estudiantes en condiciones de pobreza, están recibiendo

una educación de menor calidad, lo que redundará finalmente en aprendizajes deficientes y, por ende, en menores oportunidades en la vida adulta y una acentuación de las desigualdades en la estructura social.

En las últimas décadas, se ha formulado e implementado una Reforma Educacional en nuestro país. Los resultados son positivos cuando se miran cifras de cobertura y años de escolaridad de la población, y poco halagadores al mirar los resultados del proceso educativo: la calidad de los aprendizajes obtenidos. Son variados los trabajos que dan cuenta del estancamiento de los puntajes SIMCE, en general, y de la brecha en puntajes entre escuelas. Más aún, en un contexto internacional, Chile tampoco muestra avances en pruebas como TIMSS, PISA, etc.

Por otro lado, en el nivel de las prácticas de enseñanza – aprendizaje, los cambios han sido lentos y no han logrado cerrar la brecha por nivel económico y sociocultural de los alumnos. Este cambio, como es sabido, es el más lento y difícil, ya que requiere modificar las prácticas aprendidas, la cultura escolar, los hábitos adquiridos. A pesar de las dificultades, este cambio es esencial e indispensable para mejorar la calidad de los resultados educativos, y tiene que ocurrir con urgencia en escuelas que atienden preferentemente a sectores que viven en condiciones de pobreza. Si los resultados de aprendizaje de los estudiantes, no son más que el reflejo de las condiciones socioeconómicas de su familia de origen, la escuela no está cumpliendo su misión, que es expandir el mundo de oportunidades de los niños y jóvenes puestos a su cargo, no defraudar las esperanzas de los niños y sus padres, en particular los de sectores pobres, ni restringir el desarrollo del país.

Por ello, se hace tan urgente y necesaria la posibilidad de replicar el modelo de escuelas efectivas, que logren que sus alumnos alcancen metas educativas de calidad, independientemente de su origen

social. De acuerdo a Raczynski et al. (2004), las escuelas efectivas no realizan acciones en extremo complejas o fuera de alcance. Directivos y profesores de estas escuelas hacen bien, con responsabilidad y rigor, lo que se espera de una escuela, neutralizando las dificultades y creando ambientes de aprendizajes propicios y estimulantes para los alumnos.

Por lo general, las políticas educativas de los últimos años, han sido estandarizadas y centralizadas en lo que respecta a su implementación (acciones a desarrollar en la escuela, tiempos en que se desarrolla, modalidad de trabajo, etc.). Esta estandarización no deja espacio a la particularidad de situaciones, y dificulta el que las escuelas le den un sentido propio al cambio. Además, al momento de hacer el seguimiento de ella, la mirada está puesta en los procesos y actividades predefinidas y no en los objetivos o resultados que se persiguen. Esta modalidad dificulta que directivos y docentes disientan, negocien, y en este proceso hagan suyo el cambio que se busca relacionándolo con su trabajo cotidiano concreto en la escuela. Lograr este nexo entre la política y la escuela, es el desafío que deben afrontar nuestras reformas educacionales.

## REFERENCIAS

González, Pablo, Alejandra Mizala y Pilar Romagosa (2002) “Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile”, Documento de Trabajo 150, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.

Raczynski, D., L.M. Pérez, C. Bellei y Gonzalo Muñoz (2004) “¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza”, UNICEF: Santiago, Chile.



# La igualdad educativa, el financiamiento vía subvenciones y la administración privada de la educación: elementos para la discusión

Pablo González<sup>1</sup>

En términos de distribución del ingreso autónomo, es sabido que la sociedad chilena es una de las más desiguales del mundo. Si bien las desigualdades disminuyen si se considera la distribución del gasto social<sup>2</sup>, hay relativo consenso en que la superación de esta situación, pasa necesariamente por mejorar la calidad y equidad en el acceso a las oportunidades educacionales. Sin embargo, existe la percepción generalizada que el sistema educacional tiende a reproducir más que a corregir las desigualdades de origen.

En este seminario, se han discutido distintas experiencias que han buscado, con diverso grado de éxito, mejorar la equidad de diferentes sistemas educacionales. Hemos aprendido que no estamos solos en este desafío, pero también que nos estamos quedando atrás. Si hay tanto consenso, ¿qué nos ha impedido avanzar en forma más decidida? Una de las premisas en que se funda este evento, es que existe consenso en enfrentar un problema, pero no con la forma de resolverlo. Podemos celebrar que existan diferencias en este punto, y que esas diferencias se expresen, lo que no puede ocurrir es que nos paralicen. Para la construcción de políticas de Estado, se requieren consensos amplios, y ésta ha sido una de las grandes virtudes de las políticas en el sector educación, desde la década de los noventa.

Este seminario concreta un espacio de deliberación, en que podemos dejar de lado diferencias ideológicas, para aprender, discutir y finalmente, proponer. Gran parte de las diferencias que nos atraviesan, se concentran en las materias que trata

este artículo. Sin ánimo de pretender resolver esas discrepancias, el presente documento, busca resumir algunos elementos económicos importantes de considerar para la discusión de una política, que aborde el tema de la equidad en el sistema educacional. No se quiere decir que haya alternativas únicas (en general no las hay nunca), pero sí ilustrar los puntos sobre los cuales sería conveniente una decisión.

El punto de partida para el análisis que sigue, es el sistema actual de financiamiento y gestión, y es desde él que se plantean los puntos, a mi juicio, centrales para la discusión. La estructura del documento es la siguiente: la primera sección revisa las dimensiones del problema de equidad en el sistema escolar (y sus alrededores) en Chile. Para ello, se hace referencia a fuentes secundarias y a una descripción de la situación actual que se presenta en el anexo. La segunda analiza conceptualmente lo que es propio del sistema de financiamiento y gestión en nuestro país, y que podría reforzar la desigualdad. Posteriormente, se discuten los impactos teóricos de la segmentación sobre la eficiencia y equidad del sistema. En la última sección se sistematizan algunas propuestas a partir de estas reflexiones.

## 1. LOS PROBLEMAS DE EQUIDAD

El anexo a este documento, sistematiza un conjunto de información relacionada con la distribución

---

<sup>1</sup> *Economista, Consultor de UNICEF. Profesor adjunto del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.*

de las oportunidades educacionales. En resumen, se observan diferencias en la cantidad de recursos disponibles por alumno, el acceso a los distintos niveles educacionales y los resultados de aprendizaje. Se observa evidencia de segmentación por nivel socioeconómico, con mayor concentración relativa de estudiantes de hogares de menores recursos en el sistema municipal, grupos medios en el sistema particular subvencionado, y sectores de mayores recursos en el sistema privado que no recibe apoyo estatal. Otras miradas sobre la segmentación del sistema, son propuestas, tanto en términos de la mezcla socioeconómica, como de resultados en las pruebas SIMCE. No obstante, la misma información puede ser leída en sentido inverso, que la segmentación no es absoluta y algo de mezcla existe. En este tema no existe la posibilidad de comparar con estándares internacionales, ni distinguir el efecto de la segmentación espacial de las ciudades, de los efectos de las variables más cercanas a la esfera educativa. El propósito de esta sección, es describir las fuerzas que conspiran contra la equidad en el acceso a las oportunidades que el sistema educacional debiera proveer.

### 1.1. Calidad

En todo el mundo se verifica que el nivel socioeconómico y el capital cultural de las familias, son los principales factores que explican las diferencias

de rendimiento, tanto entre los estudiantes, como entre las escuelas<sup>3</sup>. Más recientemente, se ha identificado un “efecto pares” (*peer effect*), que indica que, todo lo demás constante, el rendimiento de un estudiante, depende del nivel socioeconómico de sus compañeros de curso<sup>4</sup>. Esto se traduce también en que la concentración de estudiantes más pobres, reduce el rendimiento promedio de una escuela más allá de los factores individuales.

En teoría, los estudiantes de condición socioeconómica más baja, con menor capital cultural y más dificultades escolares, requerirían mayores recursos para alcanzar niveles de logro de aprendizaje similares a los estudiantes de mejor situación; lo contrario ocurre en la práctica. En el caso de los adolescentes, se han identificado las siguientes razones que explican por qué los más pobres tienen menos oportunidades de desarrollar sus potencialidades<sup>5</sup>:

- *La segmentación espacial de las ciudades, que limita las posibilidades de convivencia fuera de la escuela y genera creación de subculturas que, en el caso de los pobres, dificulta que aprendan comportamientos socialmente aceptados*<sup>6</sup>.
- *Los menores recursos de las comunas en las que habitan, lo que las hace depender de los aportes estatales para su funcionamiento.*
- *Su historia educacional anterior y el peor equipamiento y clima educacional de sus hogares.* Los jóvenes de hogares pobres arrastrarían una biografía de fracasos escolares, los que se expresan en extra-edad y rezago escolar. Además cuentan con menos recursos de aprendizaje, como libros, espacios y mobiliario adecuados, computadoras e Internet, o el propio nivel educacional de los padres para un apoyo efectivo en la realización de tareas.
- *La menor capacidad de pago de sus familias.* En escenarios de fuerte segmentación de los resul-

<sup>2</sup> Ver Bravo y Contreras (1999).

<sup>3</sup> Ver entre otros Fuller y Clarke (1994) y Hanushek (1995 y 1996).

<sup>4</sup> Ver el número especial del *International Journal of Educational Research* 37 (2002) y para un tratamiento conceptual desde la economía, Eppe y Romano (1998) y Rotschild y White (1995).

<sup>5</sup> García-Huidobro y Navarro (2001).

<sup>6</sup> En Chile un tercio de los estudiantes de enseñanza media, estudia en una comuna distinta a la de su residencia, proporción estable para todos los deciles de ingreso. En enseñanza básica, los flujos son mayores en el quintil superior. Un análisis preliminar de Pilar Romaguera, indica que estos flujos se relacionan con la búsqueda de establecimientos con mejores resultados. En el futuro, sería interesante analizar si este flujo reduce o aumenta la segmentación.

tados educativos, y donde el cobro es permitido en el sistema con financiamiento público, las probabilidades de acceder a una educación de calidad, se asocian con fuerza a la capacidad de pago de las familias y su disposición a pagar por ella. Dada la persistente representación social de la educación como instrumento de movilidad, cada vez son más aquellas dispuestas a pagar por mejor educación para sus hijos.

También plantean desafíos para la equidad e integración otras características de los alumnos: problemas de aprendizaje o disciplina, discapacidades y origen indígena. Algunas de estas características, son evidentes a primera vista; otras pueden revelarse a través de un examen breve o irse manifestando a través del rendimiento escolar. Unidades educativas preocupadas de tener un buen rendimiento promedio o que deseen hacer un “trabajo fácil”, tienen incentivos a excluir a los estudiantes más “difíciles”.

La mera adición de mayores recursos, no necesariamente resolverá el problema de calidad. Lo que se requiere, es asegurar cambios de conducta, por lo que algunos economistas enfatizan en la necesidad de mejorar la información y los incentivos<sup>7</sup>, junto con fortalecer la autonomía de las instituciones, para que cada unidad educativa escoja los métodos más adecuados y pertinentes para dar una mejor enseñanza a sus alumnos.

Desde otra perspectiva, se busca especificar cuáles serían las medidas más adecuadas para utilizar los mayores recursos. La jornada escolar completa, es un ejemplo de provisión homogénea de un insumo determinado (tiempo) para todos los establecimientos. Si se hubiese acotado a los establecimientos con población más vulnerable, como en el caso de Uruguay, la JEC podría haber sido expuesta en este seminario. En esta línea, algunos autores proponen

modificar los métodos de enseñanza y la formación de los docentes.

La literatura económica de funciones de producción, busca determinar las variables que explican las diferencias de aprendizaje entre escuelas. Adicionalmente, partiendo de esta base, se ha intentado identificar cuáles son los cambios que producirían mayores resultados para un volumen dado de recursos. Por ejemplo, el análisis costo-efectividad<sup>8</sup> compara el impacto de distintas medidas sobre una dimensión relevante de resultados del sistema<sup>9</sup>. Desde la sociología y la psicología, la literatura de escuelas efectivas, ha encontrado algunas regularidades, que se han propuesto como agenda de cambio para transformar las escuelas que tienen peores resultados<sup>10</sup>.

Cualquiera sea la perspectiva desde la cual se pretenda mejorar la distribución de la calidad del sistema educacional, es preciso recordar que en términos comparativos internacionales, es toda la distribución de calidad la que debe mejorar y no solo la parte inferior<sup>11</sup>.

## 1.2. Cobertura

Otros desafíos se relacionan con la cobertura en los distintos niveles. En educación preescolar, la cobertura es relativamente baja y es mayor en el quintil de

<sup>7</sup> Hanushek y Raymond (2005).

<sup>8</sup> Han sido menos utilizadas en educación el análisis costo-beneficio y el análisis costo-utilidad.

<sup>9</sup> Las acciones más costo-efectivas varían de país en país, pues dependen tanto de contextos sociales y culturales, como de precios y combinaciones iniciales de los distintos insumos. En un panel de expertos, que reflexionó sobre las medidas que serían más costo-efectivas para mejorar la calidad de la educación en un país promedio de América Latina, se identificaron: asignación de los mejores profesores a primer grado; cumplimiento de las regulaciones respecto a duración del año escolar; no cambiar a los profesores de clase durante el año escolar; evaluar al 10% de estudiantes de cuarto año y distribuir los resultados a los profesores; descentralizar sin aumentar la supervisión; y campañas que promuevan que los padres lean con sus hijos (Schieffelbein et al., 2000).

<sup>10</sup> Ver en particular Raczinsky et al. (2004).

<sup>11</sup> Bellei y González (2003).

mayores ingresos. Las iniciativas tendientes a mejorar el cuidado infantil, también son limitadas en términos de cobertura y recursos, y no siempre consideran la estimulación y el desarrollo infantil en su centro.

En el sistema escolar, la deserción está inversamente relacionada con el nivel de ingresos del hogar, lo que impide que una proporción importante de alumnos de los grupos más pobres terminen su enseñanza media. En las zonas rurales, la deserción podría anticiparse por la falta de alternativas para cursar séptimo y octavo básico. El informe de la OECD sobre Chile, sugiere la posibilidad que los jóvenes de menores recursos más talentosos sigan el carril técnico-profesional, que permitiría una inserción laboral más inmediata, autoexcluyéndose así de la oportunidad de seguir estudios universitarios.

Al sistema de educación superior, accede, en términos relativos, una mayor proporción de estudiantes provenientes de hogares de altos recursos. El premio por la formación superior es alto y creciente en el último tiempo, pese a la fuerte expansión del número de titulados. El crecimiento de matrícula ha sido financiado con recursos de las familias y ha estado basado en el autofinanciamiento de las instituciones. Los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales, que ofrecen carreras de más corta duración y que atienden a una mayor (aunque también baja) proporción de estudiantes de menores ingresos, han estado históricamente excluidos de los principales mecanismos de ayuda estudiantil.

### 1.3. Otras características del país que no favorecen la equidad

En cierta medida, existe una tensión entre distribuir oportunidades en función del mérito y la

equidad. La tensión se da cuando las capacidades o los aprendizajes, que son evaluados como mérito, se relacionan con el nivel socioeconómico. En teoría, asignando más recursos a los alumnos más vulnerables de manera de compensar por aquello que los desfavorece, el acceso a oportunidades educacionales y laborales de acuerdo al mérito, permitiría el ascenso social de al menos los niños y jóvenes pobres con más talento.

En nuestra sociedad pesan otro tipo de factores. No se trata sólo de que los recursos con que cuentan los estudiantes tiendan a aumentar con el nivel de ingreso. El acceso a oportunidades no sólo depende del mérito individual, sino también de las redes sociales; hay clasismo y racismo y, asociados a ellos, pasivos y activos culturales derivados de la socialización y el uso del lenguaje.<sup>12</sup>

La forma de descentralización de la educación en Chile, también genera problemas de equidad. Economías de ámbito y la calidad de los agentes que administran el servicio, son factores que deben colocarse en la balanza a la hora de decidir hasta qué punto es conveniente descentralizar. Mientras en la literatura especializada tiende a reconocerse que este tipo de medidas es más exitoso cuando las unidades operativas son más grandes<sup>13</sup>, en el caso chileno hay un gran número de municipios que son pequeños, aislados o ambos, la mayoría de las veces con escasa capacidad técnica. En teoría era previsible que debido a estas características, la descentralización produciría un impacto negativo sobre la equidad de la distribución de la calidad de la educación. En algunas de estas comunas los únicos profesionales que las habitan, son los profesores contratados por el municipio. Cabe mencionar que la corrección por costos de funcionamiento, es virtuosa desde el punto de vista de la equidad, no tanto porque compense los efectos de diferencias de ingreso, sino porque su ausencia, –probable en mu-

<sup>12</sup> El estudio de Núñez et al. (2004) intenta cuantificar algunos de estos efectos.

<sup>13</sup> Prud'homme (1994) ejemplifica con el caso brasilero.

chos países que no la consideran explícitamente,– agravaría el problema de desigualdad<sup>14</sup>.

Sin embargo, es preciso explorar más allá de estos hechos relativamente obvios, para entender los mecanismos por los que el sistema escolar genera resultados desiguales y dinámicas de segmentación<sup>15</sup>. Esta es la mirada que hace el resto de esta sección, la que se restringe al sistema escolar por ser el foco de este seminario.

## 2. ORÍGENES DE LOS PROBLEMAS DE EQUIDAD

### 2.1. Información e incentivos

Todos los sistemas escolares del mundo enfrentan el desafío de incluir a toda la población en edad escolar en las aulas, proveer una educación de calidad para todos ellos, y promover la mezcla social como una forma de fortalecer la ciudadanía y la democracia. Estos desafíos se hacen más evidentes cuando hay un sistema de subsidio a la demanda, pero los problemas de equidad, segmentación y exclusión no son exclusivos a esta forma de financiamiento. Así por ejemplo, en EEUU, después de años de leyes, litigios y programas tendientes a reducir la segmentación racial, los estudiantes afro-americanos no parecieran mucho más integrados que en los años sesenta.

La especificidad del problema de los subsidios a la demanda, es que al hacer que las escuelas compitan por atraer alumnos y fomentar que esta competencia se realice a través de resultados en pruebas estandarizadas, se generan incentivos perversos como que cada unidad educativa excluya de sus aulas a los alumnos de menor rendimiento.<sup>16</sup> La selección que pueden realizar las escuelas, es una respuesta racional que surge del exceso de demanda que afecta a algunas de ellas, y al hecho que, por cada alumno, independiente de la dificultad de educarlo, reciben la misma subvención. En otras palabras, no

surge de la perversidad de algunos sostenedores o directores, sino de los incentivos establecidos por las reglas del juego imperantes.

Conviene analizar en mayor detalle este tema, para entender lo que es específico al sistema de subvenciones. La segmentación social puede darse en cualquier sistema de financiamiento y aún cuando no se apliquen evaluaciones a través de pruebas estandarizadas, en la medida que las escuelas y los docentes prefieran trabajar con alumnos “más fáciles de educar”. Los incentivos a la segmentación son exacerbados, en primer lugar, por un sistema de evaluación nacional (tenga éste o no consecuencias externas), en la medida que las familias tenderán a preferir establecimientos con mejores resultados y a los establecimientos comience a importarles su prestigio y sus resultados. Este problema no se restringe a los sistemas de libre elección: las familias pueden elegir incluso en sistemas en los cuales se debe concurrir a la escuela del vecindario, en estos casos, a través de la elección de su residencia.

En segundo lugar, los incentivos a la exclusión, aumentan al atar el financiamiento de las unidades educativas al número de alumnos que asisten a la escuela, o a la evaluación estandarizada de resultados. Las escuelas están más incentivadas a mostrar un mejor rendimiento en pruebas estandarizadas, si hay consecuencias de esos mejoramientos. En teoría, una consecuencia se da en el sistema de subvenciones, pues

<sup>14</sup> La corrección por ruralidad comienza recién en 1988, y se extiende en 1995.

<sup>15</sup> En lo que sigue entendemos por segmentación la división en grupos distintos por nivel socioeconómico.

<sup>16</sup> A esto se suma que el debate suele tornarse mucho más ideológico, entre defensores y detractores del mercado, tiñéndose todo de una incapacidad para mirar en profundidad los problemas de fondo. La competencia, las herramientas de mercado y los incentivos, son meros instrumentos que deben colocarse al servicio de objetivos superiores, y no fines en sí mismos. Por esto es de fundamental importancia definir apropiadamente la regulación en la cual esos instrumentos operarán.

mostrar mejor rendimiento atraería a más alumnos y, con esto, aumentarían los recursos con que cuenta la escuela. Sin embargo nótese que cualquier sistema de incentivos que premie directa o indirectamente el rendimiento en pruebas estandarizadas, genera el mismo efecto, aunque por supuesto la magnitud del incentivo, puede variar mucho entre ellos.

Por otra parte, hay actores que reaccionarían más a incentivos de este tipo que otros. En el sistema chileno, los sostenedores privados con fines de lucro, están más estimulados en teoría por encontrar fórmulas para aumentar su número de alumnos, que sostenedores cuya función objetivo sea más compleja que la simple maximización de utilidades<sup>17</sup>. Las congregaciones religiosas, por ejemplo, buscarían conciliar su necesidad de generar ingresos con la transmisión de un sistema de valores particular. Los objetivos de los establecimientos municipales, podrían incluir mejorar la integración social, formación cívica o tolerancia religiosa. En teoría, ninguno de estos objetivos está reñido con atraer más alumnos, y lo interesante sería que la captación de alumnos estuviese estrictamente alineada con los objetivos sociales.

Por su parte, los *incentivos* en el sistema municipal están diluidos, porque el financiamiento es recibido por el municipio y no por la escuela, y, aparentemente, no se han generalizado fórmulas que los traspasen a ese nivel. Además el Estatuto Docente independiza la situación laboral de los *agentes* de la situación financiera, no sólo del establecimiento, sino también del conjunto del sistema escolar de la comuna. La debilidad institucional de algunos municipios, también conspira contra mejorar los resultados de sus alumnos.

El problema que la información y los incentivos tratan de resolver, es que la función objetivo con que en realidad actúan distintas instituciones, en ausencia de estos incentivos, puede incluir objetivos que se oponen a los fines sociales para los cuales fueron creadas, como por ejemplo, una “*vida tranquila*” para sus funcionarios. Éste es uno de los argumentos fundamentales de la crítica a la gestión pública durante los ochenta, y que está a la base de las ofensivas privatizadoras de los ochenta, y posteriormente las propuestas de mejoramiento del accionar del estado en los noventa aún en boga<sup>18</sup>.

La forma de presentación de los resultados y el valor del financiamiento por alumno afectan la magnitud de los incentivos que se quieren evitar:

- El SIMCE presenta los resultados brutos en las pruebas, sin considerar las capacidades iniciales de los alumnos. Sistemas de información que enfatizan el “aprendizaje” en términos de variación de conocimientos, habilidades y competencias entre un momento y otro, o en términos más económicos, el “valor agregado”, debieran ser más neutros en términos de incentivos a la segmentación. El SNED avanza en este sentido al comparar resultados SIMCE al interior de “grupos homogéneos”.
- Si el valor de la subvención fuese proporcional al costo de educar a un alumno, y no fuese constante independientemente de las características de los estudiantes, el incentivo a la segmentación también tiende a desaparecer. En el extremo, si la compensación es superior al mayor costo que representa un alumno con problemas de aprendizaje, entonces el incentivo es a atraer a estos estudiantes. Hoy el incentivo es el inverso.

En resumen, el problema de segmentación generado por el sistema de subvenciones, no es exclusivo

<sup>17</sup> En Wolff, González y Navarro (2001) diversos autores analizan detalladamente el tema de lo público y lo privado en educación en América Latina.

<sup>18</sup> Ver por ejemplo BID (1999) y Banco Mundial (2003).

a esta forma de financiamiento. Si la forma de financiamiento acrecienta este problema, algo similar podría ocurrir con otras medidas que generen información sobre rendimiento escolar en cada escuela y que asocien algún tipo de incentivos a ésta. Tanto la generación de información, como los incentivos que se pueden asociar a ella, buscan resolver los problemas de falta de información sobre la calidad de la educación en las escuelas y la ausencia de incentivos,- más allá de la vocación de servicio público,- a mejorar esa calidad por las unidades educativas y sus trabajadores. Sin embargo, tanto la forma de presentación de la información como el valor de la subvención en relación a las características de los alumnos son cruciales, para determinar la magnitud de los incentivos a la segmentación. Asimismo, diferentes objetivos de las instituciones educacionales, pueden determinar distintas respuestas a un mismo conjunto de incentivos. Las reglas que regulan el sistema escolar debieran promover que las acciones de los distintos actores que en él pueden participar, persigan los objetivos sociales. Además, las distintas unidades, deberían contar con la posibilidad de disponer de similares capacidades y atribuciones para una gestión efectiva, y si algún sesgo existiese, éste debería favorecer la equidad y no al contrario.

## 2.2. Selección por las escuelas

Para que existan problemas de segmentación y exclusión, debe existir la posibilidad real de selección sobre la base de ciertas características de la población escolar. El sistema chileno ofrece el máximo de posibilidades de selección: se permiten exámenes de ingreso y requisitos de notas, se puede entrevistar a los padres e incluso expulsar a los alumnos ya matriculados. Los primeros podrían agruparse bajo la categoría selección “ex ante” (en el sentido de antes del ingreso al establecimiento) y el último

bajo la categoría de selección “ex post” (después del ingreso al establecimiento, cuando ha habido tiempo para que información que no era observable “ex ante” se haya ido revelando a través del desempeño escolar). Además, las familias seleccionan establecimientos, y puede que en sus decisiones también pesen las características de la población atendida por los distintos establecimientos.

Un sistema perfecto para excluir la selección “ex ante”, requeriría que el proceso de postulación y admisión de los alumnos fuese totalmente anónimo. La principal justificación que dan las instituciones para establecer requisitos y procedimientos de selección, es permitir una mejor “correspondencia” entre las características del alumno y su grupo familiar, con el proyecto educativo del establecimiento. Si se quiere evitar la selección, estas prácticas tendrían que prohibirse o reducirse a un mínimo admisible, como una encuesta anónima sobre ciertas preferencias de las familias. En todo caso, no es la intención de un sistema de subsidio a la demanda que las instituciones puedan seleccionar, sino que las familias y los estudiantes puedan hacerlo. Si la demanda por una determinada institución excede las plazas disponibles, entonces la asignación de estas plazas debiese ser aleatoria. Si se desea compensar diferencias o promover la integración social, la asignación debiese ser intencionada con estos fines.

Lo anterior se complica con la posibilidad de cobro por parte de las instituciones, ya que otro mecanismo que puede asignar un exceso de demanda de plazas, es el precio que se cobre por ellas. La segmentación por capacidad de pago, es uno de los efectos negativos que denuncian los opositores al sistema de financiamiento compartido.

Otro aspecto difícil es la implantación práctica de normas tendientes a impedir la selección. De hecho, la única forma de impedir realmente alguna práctica de selección, es retirando el proceso de admi-

sión de la escuela y radicarlo en una agencia externa que garantice una asignación aleatoria a los postulantes. Esto, además, ahorraría costos de transacción, pues las familias podrían postular en una misma instancia a todas las escuelas de su preferencia, en un cierto orden de prioridad. Esta agencia podría garantizar una selección impersonal y eficiente, cuyos criterios podrían considerar factores tales como la cercanía a la residencia, si hay hermanos matriculados en el mismo establecimiento, la integración social, etc.

Otra alternativa menos radical y que tiene la virtud de no generar nuevas burocracias, es la prohibición de exámenes de admisión. Esto también reduce costos para las familias.

Cabe preguntarse por el uso de las notas en la enseñanza básica para la admisión en la enseñanza media. Esta práctica es distinta, desde el punto de vista de la equidad, a los exámenes de ingreso a jardín infantil, en al menos dos aspectos importantes: uno es el nivel o edad en la cual se aplica el filtro, y otro es que usa el mérito como variable de asignación. En la medida que se hayan producido antes las necesarias compensaciones para mejorar la equidad en la distribución de resultados, la tensión entre mérito e igualdad de oportunidades, disminuye notablemente. Los defensores de este sistema de selección argumentan que es de hecho un instrumento de movilidad social, que permite aprovechar mejor las potencialidades de los más talentosos, independientemente de sus características familiares. Sin embargo, esta lógica tiene el problema de segmentar, no por nivel socioeconómico, sino directamente por mérito, lo que hasta el momento en Chile aparece correlacionado. Se trata, por tanto, de una pregunta abierta.

La selección “ex post” es más compleja. El hecho de ser separado de una institución, independientemente de la causa (rendimiento académico, conducta, emba-

razo, no pago de cuotas), sin duda genera un impacto negativo en quien lo sufre, y eventualmente en sus compañeros, especialmente los más cercanos. La magnitud del impacto negativo puede variar en función de la causa. ¿Es legítimo que una institución expulse a un alumno, si al mismo tiempo se reconoce que la sociedad está obligada a proveer educación a toda su población? Por otra parte, siempre es posible prohibir la expulsión, pero ¿cómo se puede impedir que un establecimiento que no quiere a un alumno, le haga la vida imposible a él y a su familia?

Lo que es evidente desde el punto del financiamiento del sistema, es que hay costos que no están siendo adecuadamente considerados. Las instituciones tienen interés en seleccionar, en la medida que ellas están exentas de asumir costos por estas acciones (excepto los asociados a montar estos procedimientos de selección). En el caso de la selección “ex ante”, esto les permite no hacerse cargo de alumnos que son “más caros de educar”, en la medida que llevarlos al mismo nivel de rendimiento que los alumnos de alta capacidad, requeriría más recursos (mejores metodologías, mejores profesores, etc.). Este costo se impondría sobre otras instituciones que serían las que se harían cargo de estos alumnos.

En el caso de la selección “ex post”, los costos son tanto para las otras instituciones como para el alumno que es expulsado. La acción de expulsar es distinta a la de excluir “ex ante”, en la medida que en ella puede haber un daño adicional al sujeto de la acción, cuya magnitud depende de la causa. La expulsión de un alumno por mal rendimiento, genera una sensación de fracaso, de incompetencia, que es adicional a la pérdida del grupo de pares con los cuales el afectado se relaciona. Se ha argumentado que las posibilidades de aprendizaje de ese alumno, se resienten para siempre, lo que provoca un costo irre recuperable en el sistema<sup>19</sup>. Otros podrían argumentar

<sup>19</sup> Atkinson (1984).



que es un castigo, que ayudaría a “corregir” la conducta cuando el bajo rendimiento era causado por un mal hábito de estudio. Sin duda, en ambos enfoques hay algo que compensar e involucra costos adicionales para las instituciones que se hacen cargo.

Cuando la expulsión es por motivos de conducta o no pago, el elemento correccional, desde el punto de vista del que toma la decisión, probablemente está más presente. En el caso del embarazo, este tipo de efecto señal es aún más grave, y ha sido asumido de esta forma por el gobierno al prohibirse la expulsión por esta causa. Lo que en todo caso queda claro, es que hay un elemento de costos sobre el resto, que no están adecuadamente internalizados por las instituciones que seleccionan, y que en economía se denominan externalidades. Para que las instituciones escolares tomen en cuenta estos costos en su toma de decisiones, es necesario establecer impuestos o regular estas conductas mediante normas. La norma puede llegar a la prohibición de la conducta, cuando se está frente a un *bien de mérito*. El hecho que el acceso a la educación escolar sea un derecho, permite argumentar a favor de esta alternativa.

Desde el punto de vista económico, es posible concebir que la selección “ex-post” está ocurriendo en el marco de un contrato incompleto y en una situación de asimetría de poder. Así como en la relación laboral, el Estado ha generado una normativa que propende a nivelar una relación que es asimétrica entre el trabajador y el empleador; también el contrato de prestación de servicios escolares, es asimétrico en la medida que cada familia individualmente se encuentra en una relación desigual respecto a la dirección de la escuela. Si bien ya sería un avance una extensión de la legislación que protege a los consumidores, en general, en este mercado en particular, lo cierto es que las características del bien que las familias están “comprando” (aunque el

Estado pague por ellas), pueden justificar un tratamiento singular.

Cuando una familia matricula a su hijo en una escuela espera mantener una relación de largo plazo con ella, que como mínimo es de cuatro años, en el caso de la enseñanza media, y que puede tener un horizonte de hasta doce años en colegios completos. Sin embargo, la actual normativa, permite que el colegio pueda poner unilateralmente término al contrato. También puede hacerlo la familia, pero esto no ha sido cuestionado, en la medida que está en la esencia de la lógica en la que descansa un sistema de elección.

¿Qué es lo que compra el Estado o una familia al pagar por la educación de sus hijos? Pese a haber un pago mensual, es evidente que se está pagando no por la posibilidad de asistir a clases durante ese mes, sino por terminar ese año, ese ciclo de enseñanza o esa escolaridad en el establecimiento seleccionado. En cierto sentido, se está comprando toda la escolaridad, aunque el pago por ella, excepto en lo relativo a cuota de incorporación, se realice en mensualidades.

Por otra parte, si la lógica de un sistema de subsidio a la demanda, es que las familias seleccionen a las mejores escuelas, cabría preguntarse si es adecuado que se coloquen trabas a ese movimiento. Esto ocurre en la práctica con las cuotas de incorporación, las que no son devueltas en caso que las familias decidan o deban cambiarse de establecimiento.

Nótese que todo esto no tiene nada que ver con la norma de libertad de enseñanza, ya que no se relaciona con el proyecto educativo del establecimiento, sino con el trato que una empresa da a sus consumidores. ¿Puede una empresa rehusar dar servicios a un consumidor en particular? En casos normales, sólo cuando ha agotado su stock, de lo contrario la empresa sería acusada de prácticas discriminatorias. Aquí estamos frente a una situación en que la empresa aceptó dar un servicio, pero posteriormente decide interrumpir

pirlo. ¿Es legítimo que lo haga? ¿Qué es lo que socialmente se quiere proteger? Hoy, por defecto, se está protegiendo a los consumidores de un bien “de mérito”, sobre el cual los niños son titulares de derechos reconocidos internacionalmente, menos que a los consumidores de peinetas. Esto se agrava, además, porque el Estado está transfiriendo recursos en distintas formas (subvenciones, textos, computadoras, beneficios tributarios,...), lo que fortalece el argumento de establecer exigencias de contrapartida por estos recursos.

### 2.3. ¿Cuál es el impacto de la segmentación?

¿Tiene sentido esta selección desde el punto de vista de la eficiencia del sistema? Tendría sentido si y sólo si las posibilidades de aprendizaje de los alumnos mejorasen como resultado de esta segmentación. Al respecto, existe poca evidencia conclusiva. El problema es doblemente complejo, porque la solución óptima privada para los más capaces de aprender, puede ser distinta que la óptima social (desde el punto estrictamente de la eficiencia económica), otra que la óptima política (solución preferida por el votante medio) y diferente que la óptima social cuando se consideran objetivos adicionales a la eficiencia, como son la equidad, la integración social, la formación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia.

Si la función de producción educacional es tal, que el aprendizaje de un niño depende directamente de la capacidad de sus pares, entonces el óptimo privado es buscar los mejores “pares” posibles (los más capaces de aprender o más “atentos”)<sup>20</sup>. Esto, en un régimen de libre elección, resultaría en segmentación, pues los más capaces de aprender buscarían grupos con características similares, y los menos capaces, pese a querer acceder ellos, irían siendo excluidos de estos grupos (a los que

todos los individuos, independientemente de sus características, preferirían pertenecer). Asimismo si las redes sociales son importantes para los desenlaces futuros, la solución óptima privada para los de mejor situación socioeconómica, también es la segmentación. Por el contrario, si la mezcla de estudiantes con distintas capacidades y niveles socioeconómicos mejora los aprendizajes y los resultados futuros, entonces lo óptimo privado será la mezcla (para ambos grupos).

De hecho, lo que se observa en la práctica, es que hay familias más acomodadas que prefieren colegios selectivos, por lo que es más probable suponer que el óptimo privado para esos grupos, es no mezclarse con otros. Este comportamiento privado, en que las familias también buscan la segmentación, puede explicarse por el mencionado “efecto pares” o por la importancia que pueden tener en los desenlaces futuros las “redes sociales”.

Es conveniente aclarar por qué esta opción privada, es inadecuada desde el punto de vista social, pues esto podría ser un antecedente importante para el diseño de una política que aborde el tema. Una razón podría ser que la función de producción educacional es tal, que la mezcla provoca un aprendizaje o unos desenlaces futuros, que son mejores en promedio o para la mayoría de los alumnos, que los obtenidos a partir de un sistema segmentado. Otra posibilidad es que no sean mejores en promedio, pero que nos preocupe más como sociedad la parte baja de la distribución de resultados, y por tanto, estamos dispuestos a sacrificar eficiencia por equidad. Tercero, lo que no toma en cuenta el enfoque de funciones de producción, es que el resultado de aprendizaje depende del método de enseñanza utilizado, y hay métodos que lograrían mejores resultados que otros integrando la diversidad. Finalmente, y más importante, puede que los resultados de aprendizaje o desenlaces laborales futuros, no sean el objetivo

---

<sup>20</sup> Ver por ejemplo Lazear (2001).

prioritario, y primen consideraciones que favorecen la mezcla, como los ya mencionados: integración social, no discriminación, formación ciudadana, igualdad de oportunidades y fortalecimiento de la democracia. Cada una de estas posibilidades nos lleva al mismo tipo de políticas, que limiten la segmentación y favorezcan la mezcla.

El otro lado de la medalla de las familias y las instituciones que están cooperando con la segmentación, son familias que sufren sus consecuencias y escuelas que van acogiendo a alumnos con mayores dificultades de aprendizaje. Esto va provocando una concentración de problemas y, por tanto, la necesidad de enfrentar esas situaciones más allá de buscar mecanismos que impidan que vuelvan a producirse.

## 2.4. Interrogantes y propuestas

### a) Recursos diferenciados en el sistema escolar

Es fundamental reconocer que existen características de los estudiantes que introducen diferencias en los costos de alcanzar un mismo nivel de aprendizaje. El Ministerio de Educación de Nueva Zelanda lo resume en los siguientes términos: “*Governments in most developed countries target resources to schools with greater proportions of students from low-income families and to students with special education needs. Resources are also often targeted to enable schools to address barriers to learning such as poor literacy or behavioural difficulties.... The research evidence supports this kind of targeting. It indicates that additional resources matter most for minority and disadvantaged students, and may matter much less for students from more advantaged families.*”<sup>21</sup> En este seminario, hemos conocido diversas alternativas para abordar el tema. Países como Sudáfrica y Holanda ofrecen otros ejemplos interesantes de formas de compensar con mayores recursos las desigualdades de origen.

Sin embargo, existen diferencias sobre la mejor manera de corregir estas diferencias. Una alternativa es entregar una subvención diferenciada. El argumento principal a favor de esta fórmula, es que si los recursos son entregados de otra forma, no se corrige el incentivo a excluir a los alumnos más caros de educar y se limita el funcionamiento de la competencia que está en la base del sistema de subvenciones. La JUNAEB ha iniciado un movimiento en este sentido, conciente de las limitaciones que introducía el esquema actual que entrega recursos según la vulnerabilidad promedio de los cursos iniciales de un establecimiento. El principal problema de una alternativa de este tipo, es el costo de aplicar un instrumento individual en forma masiva, costo que en Chile es menos relevante, debido a la existencia de instrumentos que han sido desarrollados para otros fines (ficha Cas, y sus mejoramientos en el marco del programa Chile Solidario, y el propio cambio que está introduciendo Junaeb).

Existen dos opciones principales para establecer una subvención diferenciada. La más simple es un monto adicional por alumno que asiste a clases. Respecto al monto de la compensación, se ha estimado que para llevar al 20% más pobre al rendimiento promedio del sistema, sería necesario, todo lo demás constante, un incremento en torno a los \$13.000<sup>22</sup> (en moneda de 2000). Una segunda opción es añadir a lo anterior un incremento calculado para cada escuela que atiende a población vulnerable, determinado en función de la concentración de estudiantes con condiciones desventajosas, para tomar en cuenta el “efecto pares”. La necesidad de revisar periódicamente estos precios hasta llegar al nivel adecuado, debiera ser contemplada en la legislación, así como un mecanismo apropiado para producir una convergencia a los verdaderos costos de provisión.

<sup>21</sup> Annesley, Barbara (2001).

<sup>22</sup> González, Mizala y Romaguera (2001).

Otra posibilidad es mejorar las escuelas donde estudian los más pobres, proporcionándoles más recursos financieros, profesionales y materiales siguiendo el modelo del P-900. Complementaria o alternatively, se podría seguir el modelo del programa de escuelas críticas, poniéndolas en contacto con agencias externas especializadas. Nótese que, al convertirse la vulnerabilidad socioeconómica en el criterio predominante de selección de los establecimientos que entrarían en este programa, se eliminaría un incentivo negativo de acceder a recursos adicionales por mal rendimiento y, además, perderlos en caso de mejorar ese rendimiento, como ocurría en el caso del P900.

Otra alternativa es abandonar el sistema de subvenciones y establecer mecanismos de compensación en un sistema de financiamiento diferente. A mi juicio, esta alternativa no tiene viabilidad política, no es técnicamente conveniente y no cumple con el requisito de poder convertirse en una “política de Estado”.

#### **b) Enfrentar la selección por parte los establecimientos**

Se deben analizar formas de eliminar o atenuar la posibilidad que los establecimientos educacionales segreguen y, eventualmente, buscar mecanismos que propendan a la integración. Una posibilidad es establecer una agencia independiente, que centralice el proceso de postulación y que realice la asignación en forma anónima y eficiente sobre la base de características predefinidas, incluyendo explícitamente lograr una mayor integración social. Esto eliminaría la selección “ex-ante”.

Otra posibilidad es simplemente prohibir los exámenes y requisitos de admisión. Debe debatirse el tema de selección sobre la base de notas, ya que sus resultados sobre la equidad del sistema son ambiguos.

Un factor importante que podría mantener una autosegmentación, es la posibilidad de cobro por financiamiento compartido, por lo que deben discutirse

formas de mitigar este efecto. Se ha propuesto reemplazar el sistema de financiamiento compartido, por un sistema de aportes voluntarios o la obligatoriedad de un sistema de becas a partir de un cierto nivel socioeconómico del grupo familiar. Se debería evaluar el funcionamiento del actual sistema de becas.

En segundo lugar, se deben discutir las características de largo plazo de la relación que se establece entre las familias y las escuelas, y determinar cómo ésta debiera ser normada. Esto debe contemplar una nivelación de la asimetría de poder en la relación. Se puede discutir si es legítima la expulsión de estudiantes y si ésta debiera ser tratada como una externalidad negativa o como un bien de mérito o derecho que no puede ser vulnerado.

#### **c) Mejorar la presentación de la información**

Dado que la forma en que la información se presenta es un aspecto clave de los incentivos a actuar en el sistema, es necesario mejorarla. Una alternativa es recurrir a esquemas de medición del valor agregado y comparar con grupos homogéneos.

#### **d) Realizar evaluaciones periódicas**

Existe relativo consenso que un uso eficiente de recursos escasos, requiere más experimentación y evaluación de las acciones. Es importante que las evaluaciones no se restrinjan al impacto sobre calidad de la educación, sino también incorporen dimensiones de cobertura, equidad e integración social. Investigaciones interesantes incluyen el funcionamiento de las becas de financiamiento compartido, el análisis de los factores que impiden que los alumnos con peor rendimiento efectivamente aprendan, y las razones que explican la deserción escolar. La indefinición de la forma de la función de producción educacional, debería llevar a intentar diferentes aproximaciones al tema, y evaluar experimentalmente distintas alternativas. Por ejemplo, sería conveniente medir si los alumnos en colegios y

clases más integradas, logran mejores resultados en distintas variables relevantes. Se ha planteado que para el caso de los niños superdotados o los niños con discapacidades más severas, es más conveniente la separación. Esto podría asegurarse dentro del marco de un sistema que esencialmente propendería a la integración social.

**e) Requisitos adicionales para impetrar la subvención**

Se debe crear un sistema de cuenta y control público que tenga autoridad para intervenir la gestión de escuelas persistentemente mal administradas o con malos resultados. La posibilidad de impetrar la subvención del Estado debiera condicionarse a resultados por sobre un nivel crítico, y al mejoramiento de esos resultados, considerando las características de la población atendida.

**f) Expandir la educación preescolar**

Si bien no han sido tratadas en este documento, es evidente que reformas en estos dos niveles pueden contribuir enormemente a una mayor equidad. Los estudios en otros países, indicarían que intervenciones en los primeros años de vida, pueden ser altamente rentables, especialmente si se refuerzan habilidades y capacidades que tienen efectos acumulativos en el tiempo, y participa la familia y mejora su dinámica de relaciones y capacidad de apoyar la educación de sus hijos<sup>23</sup>. Aparentemente, el beneficio es inversamente proporcional a la pobreza de los hogares. Cabe preguntarse si no es conveniente acelerar la expansión de este nivel. Lo que evidentemente no hay que hacer, es dar prioridad a los aspectos relacionados con “guarderías” infantiles (cuyo objetivo es más bien la inserción laboral de las madres), que a la estimulación y al desarrollo de los niños.

**g) Ampliar la mirada más allá de la escuela**

En Latinoamérica, los niños están una fracción pequeña de su tiempo en la escuela, mientras que se

estima que con el primer nivel de influencia, la familia extendida y los cuidadores primarios están un 43,8% del tiempo anual, y con los medios de comunicación, los pares y la comunidad en general, un 44.8%. El enfoque de derechos promovido por UNICEF, enfatiza la responsabilidad de los distintos niveles de influencia sobre el bienestar de los niños y niñas, desde la familia y cuidadores primarios, pasando por los servicios locales o comunitarios y los sistemas de apoyo familiar, a los sistemas de apoyo regional y nacional. El objetivo más amplio, es garantizar los derechos del niño y la preparación para la vida, buscando que los distintos niveles configuren ambientes protectores y estimuladores para la educación y la participación. La política educativa puede constituirse en eje coordinador de las políticas de infancia, aprovechando los espacios escolares para otras iniciativas de formación y participación, integrando a las familias y otros actores comunitarios y locales relevantes.

**h) Mejorar el acceso a educación superior**

De no haber una reforma en el sistema de educación superior, será difícil que se expanda el acceso de los grupos más pobres. Se ha dicho que la educación media técnico – profesional, parece constituir un carril por el cual los pobres se van auto excluyendo de la posibilidad de seguir estudios universitarios. Pero la educación superior vocacional, ha sido largamente desatendida por la política pública. Si se considera que al egresar de la enseñanza media, los pobres tienen mayor urgencia por trabajar y menos financiamiento para cubrir los costos de sus estudios superiores, es importante fortalecer este sector y acreditar la calidad de las instituciones. Los mecanismos de ayuda estudiantil, deben garantizar el apoyo financiero hasta el término de la carrera, independientemente de donde estudien aquellos que necesitan este financiamiento,

<sup>23</sup> Ver Carneiro y Heckman (2003) y Bedregal y Pardo (2004).

bajo ciertos requisitos de calidad, tanto del alumno como de la institución que lo alberga. Para los grupos más pobres, el apoyo debe cubrir los costos de oportunidad que impiden que ellos puedan dedicar su tiempo a estudiar. El relajamiento de la restricción de recursos públicos, requeriría apoyo a tasa de interés de mercado, pero en este caso debería ser acompañado de un seguro contingente a ingresos, para que los más pobres no teman contraer una deuda. La perspectiva de los costos de la educación superior y la incertidumbre de la ayuda, podría explicar que los estudiantes pobres más talentosos, decidan tempranamente por la educación media técnico - profesional, como lo sugiere el reciente informe de la OECD sobre el sistema educacional chileno.

#### **i) Capacidad de las unidades locales**

Los riesgos de la descentralización, se han visto confirmados en la experiencia chilena. Municipios débiles difícilmente podrán alcanzar una buena calidad de la educación para sus ciudadanos bajitos. Posiblemente, más que fortalecerlos sea necesario innovar en las formas de gestión del servicio educativo. Las alternativas son variadas, y van desde la asociación de varios municipios vecinos que debe tener un curso formal en un ente jurídico reconocido, que pueda funcionar con mayor flexibilidad hasta las concesiones del servicio.

### **3. REFERENCIAS**

Annesley, B. (2001) “*Allocating resources to improve education outcomes*”, Ministry of Education, Wellington: New Zealand.

Atkinson, D. (1993) “*Radical urban solutions. Urban renaissance for city schools and communities*”.

Banco Mundial (2004) “*Making Services Work for Poor People*”, World Development Report, Washington, D.C.: world Bank.

Bedregal, P. y M. Pardo (2004) “Desarrollo infantil temprano y derechos del niño”, Serie reflexiones: Infancia y Adolescencia 1, UNICEF Chile, Santiago.

Bellei, C. y P. González (2003) “Educación y competitividad en Chile”, en O. Muñoz (ed.) “*Hacia un Chile competitivo: instituciones y políticas*”, Editorial Universitaria, Santiago.

Beyer, H. (2000) “Educación y desigualdad de ingresos: una nueva mirada”, en *Estudios Públicos* n° 77.

BID (1999) “América Latina frente a la desigualdad: progreso económico y social en América Latina: Informe 1998-1999”, Washington, D.C.: BID.

Bravo, D. y D. Contreras (2000) “La distribución del ingreso en Chile 1990-1996: análisis del impacto del mercado del trabajo y las políticas sociales”, informe final, Fondo para el estudio de las políticas públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Bravo y Marinovic (1997) “La educación en Chile: una mirada desde la economía”, *Persona y Sociedad*, Ilades, 155-165.

- Carneiro, P. y J. Heckman (2003) “*Human Capital Policy*”, Working Paper 9495, National Bureau of Economic Research, February.
- Epple, D. y R. Romano (1998) “Competition between private and public schools, vouchers and peer group effects”, *American Economic Review*, 88, 33-62.
- Fuller, B. y P. Clarke (1994) “Raising School Effects While Ignoring Culture. Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules and Pedagogy”, *Review of Educational Research*, vol. 64(1).
- García-Huidobro, J.E. y L. Navarro (2001) “Adolescentes y educación”, mimeo, UNICEF.
- González, Pablo, Alejandra Mizala y Pilar Romaguer (2002) “Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile”, Documento de Trabajo 150, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- González, Pablo, Alejandra Mizala y Pilar Romaguer (2004) “How to make the choice systems a more even field: the Chilean experience”, mimeo, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Hanushek, E. (1995), “*Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries*”, The World Bank Research Observer, 10(2), agosto.
- Hanushek, E. (1996), “A more complete picture of school resource policies”, *Review of Educational Research* 66(3), Fall.
- Hanushek, E. y M. Raymond (2005) “*Does School Accountability Lead to Improved Student Performance?*” *Journal of Policy Analysis and Management*, 24(2), Spring (forthcoming).
- Lazear, E. (2001) “Educational Production”, *The Quarterly Journal of Economics*, 116 (3), August, 777-803.
- Núñez, J. y R. Gutiérrez (2004) “Clasismo, discriminación y meritocracia en el mercado laboral: el caso de Chile,” mimeo, Departamento de economía, Universidad de Chile.
- Prud’homme, R. (1995) “*The Dangers of Decentralization*”, The World Bank Research Observer, Vol. 10 (2), August, 201-220.
- Raczinsky, D., L.M. Pérez, C. Bellei y Gonzalo Muñoz (2004) “*¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza*”, UNICEF: Santiago, Chile.
- Rotschild, M. & White, L. (1995). “The Analytics of Pricing in Higher Education and Other Services in Which Customers are Inputs”, *Journal of Political Economy*, 103, 573-86. June.
- Sapelli, Claudio (2002) “Tasas de retorno a la educación en Chile 1990-1998”, mimeo, Universidad Católica de Chile.
- Schiefelbein, E., L. Wolff y P. Schiefelbein (2000) “La opinión de expertos como instrumento para evaluar la inversión en educación en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, 72, Diciembre, 147-164.
- Topel, Robert H. (1997) “Factor proportions and relative wages: the supply-side determinants of wage inequality”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11 (2), Spring, pp. 55-74.
- Wolff, Laurence, Pablo González y Juan Carlos Navarro (2002) “*Educación Privada y Políticas Públicas en América Latina*”, Preal/BID, Santiago, 2002.

## ANEXO. ALGUNOS ELEMENTOS DE LA DESIGUALDAD EN CHILE<sup>24</sup>

El cuadro 1 muestra la distribución de la matrícula para cada dependencia administrativa, de acuerdo a la encuesta Casen 2000. Efectivamente los establecimientos municipales, tienen una mayor proporción de sus alumnos provenientes de las familias más pobres. Un 40% de sus alumnos, provienen del 20% más pobre de la población (columna % de matrícula). Los alumnos del sistema particular subvencionado, provienen de casi todos los deciles, excepto de los de mayores ingresos. En cambio, en el sistema particular pagado, hay una fuerte concentración de alumnos que provienen del 20% superior, y muy pocos del 40% más pobre. La última columna indica la proporción de alumnos del sistema escolar en su conjunto que proviene de cada decil: 15,1% de los alumnos provienen del decil más pobre, mientras sólo 5,6% provienen del decil más rico.

Esta diferencia sugiere una segunda mirada, que está resumida en la segunda columna para cada dependencia. Ésta se obtiene dividiendo el porcentaje de matrícula proveniente de cada decil en esa dependencia, por la proporción que le corresponde a ese decil, en la población total del sistema escolar. Así, si esta proporción es uno, quiere decir que el porcentaje de alumnos que proviene de ese decil, está exactamente representado en esa dependencia, según su participación en el sistema escolar en su conjunto. Valores superiores a uno, indican que está sobre representado y valores inferiores, indican subrepresentación. En estas columnas se puede advertir que en el sistema particular subvencionado, están repre-

sentados sectores medios en mayor proporción que en el conjunto del sistema; que los grupos más pobres, están sobre representados en el sistema municipal; y que el 30% (y especialmente el 10%) más rico, está sobre representado en el sistema particular pagado.

<sup>24</sup> Esta sección está reproducida también en el documento *Sobre la equidad del sistema educacional chileno preparado para Persona y Sociedad* y está largamente basada en González, Mizala y Romaguera (2002 y 2004).



**CUADRO 1**  
**Distribución de la matrícula por dependencia y decil de ingresos de las familias 2000**

Decil de ingreso autónomo	DEPENDENCIA						Total
	Municipal		Part. Subvencionado		Part. Pagado		
	% matrícula	Proporción población decil	% matrícula	Proporción población decil	% matrícula	Proporción población decil	
1	20,4	1,4	9,9	0,7	1,2	0,1	15,1
2	19,6	1,3	11,4	0,8	1,4	0,1	15,1
3	16,0	1,2	13,0	0,9	1,6	0,1	13,8
4	12,2	1,1	10,9	1,0	1,7	0,2	10,9
5	10,4	1,0	13,1	1,2	3,9	0,4	10,8
6	7,7	0,9	12,0	1,3	3,8	0,4	9,0
7	5,7	0,8	9,8	1,4	4,6	0,6	7,1
8	4,2	0,6	9,7	1,4	12,4	1,8	6,9
9	2,5	0,4	7,0	1,2	23,8	4,1	5,9
10	1,2	0,2	3,1	0,6	45,6	8,1	5,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>1,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: A partir de González, Mizala y Romaguera (2002) sobre la base de Casen 2000.

El cuadro 2 presenta la misma información para el año 1990. Al cabo de diez años se observa un ligero movimiento hacia una mayor concentración de los

deciles más bajos en el sistema municipal, acompañado de una mayor concentración de los más altos en el sistema particular pagado.

**CUADRO 2**  
**Distribución de la matrícula por dependencia y decil de ingresos de las familias 1990**

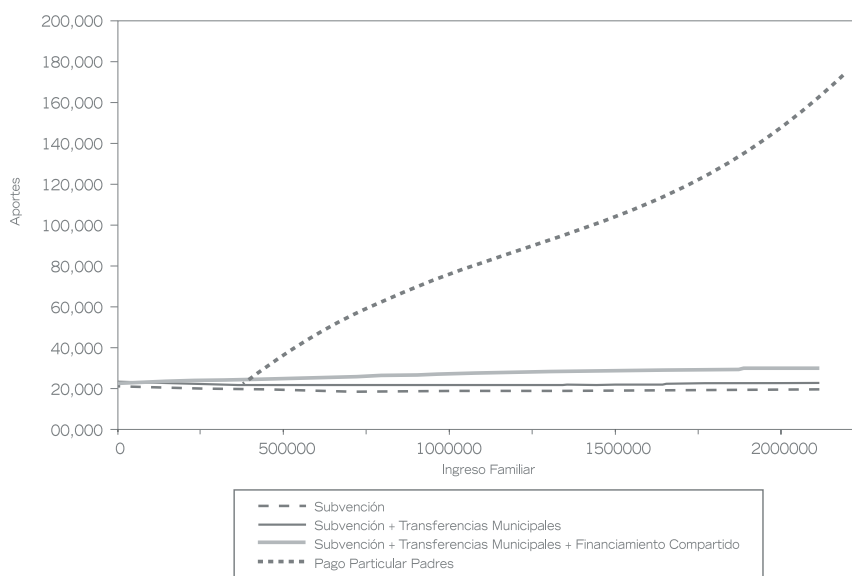
Decil de ingreso autónomo	DEPENDENCIA						Total
	Municipal		Part. Subvencionado		Part. Pagado		
	% matrícula	Proporción población decil	% matrícula	Proporción población decil	% matrícula	Proporción población decil	
1	20,9	1,2	12,7	0,7	2,2	0,1	16,9
2	16,8	1,2	11,0	0,8	2,0	0,1	14,1
3	14,7	1,2	11,7	0,9	1,5	0,1	12,7
4	11,9	1,1	11,8	1,1	2,6	0,2	11,2
5	9,5	1,0	10,7	1,1	2,8	0,3	9,4
6	8,5	0,9	11,4	1,2	7,0	0,8	9,3
7	6,0	0,9	9,1	1,3	5,9	0,8	7,0
8	5,5	0,8	9,3	1,3	9,7	1,4	7,0
9	3,9	0,6	6,9	1,1	22,5	3,6	6,3
10	2,2	0,4	5,5	0,9	43,7	7,1	6,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>1,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: A partir de González, Mizala y Romaguera sobre la base de Casen 1990.

Otra dimensión de la desigualdad en educación, son las diferencias de recursos con que cuentan los alumnos. González, Mizala y Romaguera (2002), identifican que los aportes de las familias en el sistema pagado, son los que introducen las mayores diferencias de recursos por alumno al interior del sistema escolar en su conjunto, que son al mismo tiempo directamente proporcionales al ingreso familiar<sup>25</sup>. En promedio, los recursos por alumno de los establecimientos particulares pagados, triplican aquellos con

que cuenta el promedio del sistema público<sup>26</sup>. Esto puede corroborarse en el gráfico 1, proveniente de ese estudio, donde los recursos por alumno se ajustan mediante una función cuadrática del ingreso familiar promedio de cada establecimiento. Los aportes de financiamiento compartido, también tienden a crecer en promedio con el ingreso, pero a una velocidad mucho menor. El gráfico 1 muestra que los aportes fiscales y municipales más bien varían en forma inversa al ingreso familiar.

**GRÁFICO 1**  
**Relación entre recursos por alumno y nivel de ingresos**



<sup>25</sup> Muchos países en desarrollo, han permitido el desarrollo de un sistema particular, sin apoyo del Estado para enfrentar la necesidad de educar a sus elites profesionales a un nivel competitivo internacionalmente. Esta opción lleva a una situación de desigualdad de oportunidades educacionales. La pregunta que se plantea es si para mejorar la equidad se debe mirar sólo al interior del sistema subvencionado, o es conveniente mirar más allá, la equidad al nivel del conjunto del sistema. El problema, ¿es la posibilidad de cobro a las familias o sólo la posibilidad de cobro en el sistema

subvencionado? ¿Puede el efecto del cobro sobre la igualdad ser revertido mediante una mayor subvención para los más pobres?

<sup>26</sup> El análisis que sigue considera sólo los recursos provenientes de cobro de matrícula, arancel y financiamiento compartido. No incluye otros aportes que los establecimientos educacionales pueden exigir a los padres (como libros y materiales), ni los otros recursos que las familias utilizan en sus hijos y que generan efectos sobre el conjunto de los niños al modificar el capital cultural y social promedio de la escuela.

No obstante lo grande que puedan parecer las brechas producidas por el financiamiento privado (especialmente porque refuerzan desigualdades del hogar), es importante notar que ambas son menores a las observadas en sistemas de financiamiento locales, propios de sistemas federales, como las diferencias entre provincias al interior del sistema público argentino<sup>27</sup> o entre distritos en Estados Unidos. El financiamiento con impuestos locales, tiende a reproducir las diferencias de recursos entre localidades. En cambio, en Chile la brecha de recursos públicos, no está directamente relacionada con el nivel de ingresos de las familias, ya que la transferencia fiscal favorece comparativamente más a los más pobres (gráfico 1), y los aportes municipales no parecen correlacionados con ingreso de las familias (González, Mizala y Romaguera, 2002). Así, el financiamiento predominantemente fiscal de la educación pública en Chile, ejerce un efecto compensador de desigualdades, que en cambio son reforzadas por los aportes privados.

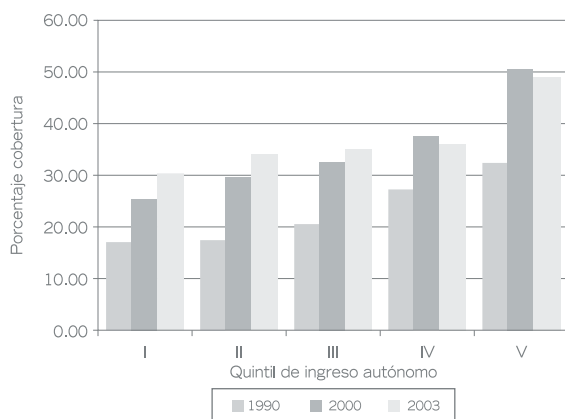
Distintas fuentes documentan que las tasas de repitencia y abandono son mayores entre los más pobres, que terminan menos oportunamente o completan en menor medida los distintos niveles, y que los resultados en las pruebas estandarizadas y el acceso a educación superior es más bajo. Por ejemplo, en 1998 el 14,0% de los adolescentes entre 12 y 17 años del primer quintil no asistía a clases, contra un 1,9% del quinto quintil. En 2003, el 14,1% de los adolescentes entre 14 y 17 años de hogares indigentes, no asistía a clases, contra un 5,9% de los que habitaban en hogares no pobres. La buena noticia es que para el total de población chilena entre 14 y 17 años, la proporción que no asiste, se ha reducido de 19,7% a 7,2%. Las diferencias en enseñanza básica son mucho menores.

El gráfico 2 muestra que también la cobertura preescolar ha mejorado, especialmente en los quinti-

les más pobres, no obstante lo cual se mantiene una brecha importante respecto a la cobertura alcanzada por el 20% más rico. Es muy destacable el crecimiento que ha experimentado el quintil I (20% más pobre de la población), pues mientras sólo el 16,9% accedía a educación parvularia en 1990, ahora lo hace el 30,3%. El progreso puede ilustrarse también al reconocer que casi todos los quintiles superan la cobertura que tenía el quintil V en 1990, con excepción del quintil I, que se aproxima no obstante a este nivel. La cobertura en las zonas rurales pasa de 8,5% en 1990 a 24,1% en 2003. En ambos casos una parte importante del mejoramiento se produce entre 2000 y 2003. En la población entre 4 y 5 años la proporción que no asiste ha caído de 59,9% en 1990 a sólo 35,3% en 2003. Cuando se revisan las razones de no asistencia de niños y niñas entre 4 y 5 años, el 61,9% declara que no tiene edad suficiente, y el 21,8% que no es necesario, porque lo cuidan en casa. Esto significa que un 83,7% de la población que no asiste a educación preescolar, se explica porque sus padres no comprenden o no valoran la importancia de este período.

<sup>27</sup> La diferencia en el gasto público consolidado por alumno en educación básica alcanzaba en 1998 a 8,1 veces entre el máximo (La Pampa) y el mínimo (Buenos Aires).

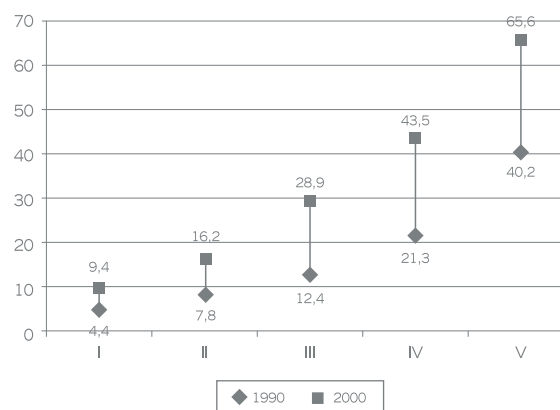
**GRÁFICO 2**  
**Cobertura preescolar por quintil de ingresos**



El gráfico 3 ilustra la situación respecto a acceso a educación superior. Si bien se observa que éste es poco equitativo, pues la proporción de la población de 19-24 años en educación superior va creciendo con el nivel de ingresos, es también destacable un mejoramiento en el acceso en todos los quintiles, de tal modo que en 2000, todos superan el acceso que en 1990 tenía el quintil siguiente. Cabe mencionar, no obstante, que esto no distingue la calidad de las instituciones a las cuales cada grupo tiene acceso. Por ejemplo, las universidades privadas sin apoyo estatal, concentran una proporción mayor de los quintiles altos, mientras los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales, que imparten carreras de más corta duración y donde es más fácil compatibilizar estudio y trabajo, tienen una mayor proporción relativa de estudiantes de bajos ingresos. Dado el efecto nivel socioeconómico en el aprendizaje, corroborado por los estudios de funciones de producción, reforzado por el efecto “pares” producido por la segmentación social, sería predecible observar desigualdades de acceso a educación superior, aún cuando la educación superior fuese gratuita y la calidad de todos los

establecimientos escolares fuese idéntica. La magnitud de las diferencias refuerza la necesidad de una política de compensación.

**GRÁFICO 3**  
**Cobertura de Enseñanza Superior por Quintil de Ingreso Autónomo *per capita* del Hogar, 1990-2000**



El cuadro 3 ilustra de una forma distinta a lo usual las diferencias de resultados. Las filas ordenan a los establecimientos de acuerdo al puntaje promedio en el SIMCE. Las columnas ordenan a los alumnos de esos establecimientos, según su puntaje individual, en función del decil correspondiente al nivel nacional. Por ejemplo, un 0,4% de los alumnos pertenecientes a establecimientos ubicados en el decil más bajo de resultados (primera fila), tuvo un puntaje individual entre el diez por ciento superior de resultados al nivel nacional (última columna). Se puede observar que los establecimientos de malos rendimientos promedio, obtienen malos rendimientos para la mayoría de sus alumnos, pero hay un porcentaje importante que se ubica por sobre el promedio nacional. Los establecimientos hacia la mitad de la distribución, tienen alumnos en los distintos niveles de rendimiento. Sin embargo, los establecimientos ubicados en el decil superior (que se

descompuso en dos mitades de 5%), tienden a ubicar a todos sus alumnos por sobre el promedio nacional. Es más, en los establecimientos del 5% superior, el 63,4% de los alumnos, obtiene rendimientos en el 10% superior al nivel nacional. Esto puede deberse a

prácticas de selección sistemáticas en este grupo de establecimientos (truncan la distribución por abajo), o a metodologías que logran efectivamente buenos rendimientos con alumnos de distintas capacidades (desplazan toda la distribución).

**CUADRO 3**  
**Decil de puntaje del establecimiento vs. decil de puntaje alumnos.**  
**Simce, castellano 2° Medio 1998 (porcentajes)**

Decil por Establecimiento	Decil por Alumno									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
I	32,9	20,4	14,3	11,2	7,7	5,4	4,3	2,4	1,1	.4
II	21,1	18,4	15,8	12,4	10,9	8,3	5,9	3,9	2,6	.8
III	15,2	15,3	14,6	14,4	11,7	9,9	7,6	6,1	3,7	1.5
IV	10,4	13,1	14,1	13,4	13,2	11,6	9,2	7,4	5,4	2.2
V	6,5	10,3	11,6	12,6	12,5	13,2	12,4	9,6	7,3	4.1
VI	3,3	5,7	8,7	10,7	12,3	13,3	14,5	14,2	11,0	6.5
VII	1,4	3,1	4,6	7,2	10,2	13,1	15,9	16,7	16,3	11.6
VIII	.6	1.2	2,7	4,0	7,5	10,4	13,4	18,0	21,8	20.5
IX	.2	.7	0,8	2,1	3,5	6,2	10,1	17,1	25,8	33.6
X Inferior	.1	0,1	0,5	1,1	2,0	4,1	8,0	14,9	25,6	43.6
X Superior	.0	0,1	0,2	0,2	0,8	1,6	4,4	9,2	20,1	63,4

Fuente: González, Mizala y Romaguera (2002).

El cuadro 4 es la contrapartida del cuadro 3, pero ordenado por decil socioeconómico en lugar de puntaje SIMCE. Es posible observar que una elevada proporción de los alumnos que asisten a establecimientos que en promedio son más pobres, provienen de hogares de menores recursos. Así el 38% de los alumnos que asisten al decil inferior de establecimientos, provienen del 10% más pobre de los hogares. Especialmente, en los establecimientos ubicados en

los deciles 4 a 6, se observa mezcla social, en la medida que hay alumnos de todos los deciles, excepto el 10. Nuevamente en el decil más alto de establecimientos, se observa que el 90% de su matrícula proviene del decil más alto de familias. Es en este grupo donde existen mayores síntomas de segregación. El mismo ejercicio aplicado a educación básica, arroja levemente más concentración en los establecimientos más pobres, y menor concentración en los deciles más altos.

**CUADRO 4**  
**Decil socioeconómico establecimiento y decil del alumno (Simce 1998, 2do medio)**

Decil por Establecimiento	Decil por Alumno										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	38.0	19.8	16.1	9.2	6.5	4.3	3.0	1.9	1.1	*	100.0
2	23.4	18.0	17.5	12.7	10.3	6.8	6.0	3.0	1.9	*	100.0
3	16.4	14.5	15.7	14.3	12.9	8.8	8.9	5.3	2.5	*	100.0
4	11.5	10.9	13.6	14.3	14.6	11.5	12.3	7.0	3.4	*	100.0
5	6.6	8.7	10.6	12.5	14.5	12.1	15.9	11.1	6.4	1.7	100.0
6	3.4	4.2	5.5	9.0	12.7	12.2	19.1	17.7	12.8	3.5	100.0
7	1.2	1.7	2.4	4.2	7.2	8.6	18.5	22.9	24.6	8.7	100.0
8	*	*	*	1.6	3.1	4.2	10.9	20.6	34.4	23.1	100.0
9	*	*	*	*	*	*	2.2	8.9	28.9	58.0	100.0
10	*	*	*	*	*	*	*	1.2	8.2	89.9	100.0

Fuente: González, Mizala y Romaguera, 2004.

\* indica menos de 1%.

Los mismos cálculos, utilizando la base de datos SIMCE 2003 para el mismo nivel de enseñanza, indicarían que la situación se ha mantenido constante (Cuadro 5). No es posible realizar cálculos para

comienzos de la década de los noventa o los años ochenta, porque no existe información SIMCE por alumno para esos años.

**CUADRO 5**  
**Decil socioeconómico establecimiento y decil del alumno (Simce 2003, 2do medio)**

Decil por Establecimiento	Decil por Alumno										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	33,4	27,2	14,8	8,1	6,5	4,7	2,5	1,7	*	*	100,0
2	20,2	21,2	17,6	12,5	10,3	7,6	5,3	2,8	1,8	*	100,0
3	13,6	15,4	15,4	15,3	13,3	10,9	8,2	4,5	2,7	*	100,0
4	9,0	11,0	13,5	14,0	14,3	13,0	11,8	7,6	4,7	1,2	100,0
5	5,0	7,1	9,1	12,2	14,8	15,1	15,1	11,7	8,0	1,9	100,0
6	2,6	3,6	5,2	8,1	10,2	13,7	17,3	18,4	15,6	5,1	100,0
7	1,1	1,7	2,3	3,9	5,6	9,3	15,5	22,7	25,9	11,9	100,0
8	*	*	*	1,8	2,4	4,7	9,3	20,4	33,8	25,5	100,0
9	*	*	*	*	*	1,3	2,0	8,3	28,1	58,4	100,0
10	*	*	*	*	*	*	*	1,4	8,0	89,9	100,0

Fuente: González, Mizala y Romaguera, 2004.

\* indica menos de 1%.

El cuadro 6 es una variante de la información presentada en el cuadro 4, pero ordenada por columnas. En él se puede leer que el 22,1% de los alumnos provenientes del decil más pobre de los hogares, estudia en el 10% más pobre de los establecimientos. Así también el 41,2% de los alumnos del decil de mayores ingresos, estudia en el decil más rico de establecimientos. Esta forma de presentación de la misma información, muestra un cierto grado de integración social, ya que un porcentaje importante de

los alumnos de los deciles extremos, estudian en establecimientos de otros deciles. Sin embargo, llama la atención que la mayor parte de los alumnos provenientes de la mitad más pobre de los hogares, prácticamente no ingresa al 50% de los establecimientos de mayor nivel socioeconómico, lo que corrobora la percepción de segmentación social, con establecimientos que se van especializando en grupos socioeconómicos distintos.

**CUADRO 6**  
**Decil socioeconómico establecimiento y decil del alumno (Simce 1998, 2do medio)**  
**(Ordenado por decil de los alumnos)**

Decil Establecimiento	Decil por Alumno										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	22,1	13,7	10,3	6,0	4,1	3,3	1,7	1,2	*	*	6,5
2	24,8	22,6	20,2	15,0	11,7	9,4	6,3	3,5	2,3	*	11,8
3	24,0	25,3	25,2	23,5	20,2	16,9	13,0	8,7	4,2	1,1	16,3
4	16,2	18,3	21,1	22,7	22,1	21,3	17,2	11,2	5,5	1,2	15,7
5	7,9	12,4	13,9	16,8	18,6	19,0	18,9	14,9	8,7	2,2	13,3
6	3,7	5,5	6,6	11,1	15,0	17,7	21,0	22,0	16,2	4,4	12,3
7	*	1,6	2,1	3,7	6,1	8,9	14,6	20,6	22,5	7,8	8,8
8	*	*	*	1,0	1,9	3,1	6,1	13,1	22,3	14,7	6,3
9	*	*	*	*	*	*	*	4,1	13,6	26,7	4,6
10	*	*	*	*	*	*	*	*	3,9	41,2	4,5
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: González, Mizala y Romaguera, 2004.

\* Indica menos de 1%.





## Comentarios a la exposición de Pablo González: “La igualdad educativa, el financiamiento vía subvenciones y la administración privada de la educación”

Pedro Henríquez<sup>1</sup>

*1. Primero, quiero referirme al planteamiento de Pablo: la sociedad chilena es una de las más desiguales del mundo, y hay relativo consenso en que la superación de esta situación, pasa necesariamente por mejorar la calidad y equidad en el acceso a las oportunidades educativas.*

Estoy de acuerdo: la educación es nuestra riqueza.

Hoy, nuestro énfasis está en la transformación productiva, la equidad, la construcción de una ciudadanía moderna en el marco de la revalorización del sistema y vida democrática. El proceso de democratización y modernización de la sociedad chilena, y el pago de la deuda social contraída con los más pobres, hacen de la educación uno de los objetivos prioritarios de los tres gobiernos concertacionistas, declarándola expresamente como primera prioridad nacional.

Efectivamente, llegar a ser un país desarrollado, requiere de un sistema de educación sólido, que permita a las personas un proceso de formación permanente y continuo a lo largo de toda la vida. También requerimos de una política educacional, que nos permita alcanzar objetivos de aumento de calidad, acceso universal y aseguramiento de la equidad en nuestro sistema de enseñanza. Una educación de calidad es una de las palancas fundamentales del desarrollo económico y social de nuestro país.

Nuestro esfuerzo es que todo Chile se eduque bien, que todos los niños, niñas y jóvenes tengan acceso a las mismas oportunidades educativas, garantizando una preocupación especial por los más pobres y necesitados.

*2. Pablo destaca algunos problemas centrales del Sistema Educacional Chileno, como lo es la excesiva segmentación socioeconómica, siendo el nivel socioeconómico y el capital cultural de las familias de los alumnos, los principales factores que explican las diferencias en rendimiento. Calidad: El nivel socioeconómico y el capital cultural de las familias, son los principales factores que explican las diferencias en rendimiento, tanto entre los estudiantes como entre las escuelas, y que la concentración de estudiantes más pobres, reduce el rendimiento promedio de una escuela más allá de los factores individuales.*

Déjenme decirles que dentro de los análisis que estamos desarrollando sobre el tema subvención diferenciada, hemos encontrado lo siguiente:

A. Existe una relación positiva entre el resultado del estudiante (SIMCE) y su nivel socioeconómico.

Se analizaron, por ejemplo, los resultados de la prueba SIMCE de Lengua Castellana en 2º medio de 2003. Se describe la relación entre nivel socioeconómico y resultados SIMCE de manera gráfica, a través de la construcción de gradientes socioeconómicas.

Las pendientes positivas de la gradiente de alumnos, constata la relación positiva entre el resultado en la prueba SIMCE y el nivel socioeconómico de los alumnos, es decir, aquellos estudiantes de familias con mejores condiciones socioeconómicas, en general, presentan mejores resultados en la prueba SIMCE de

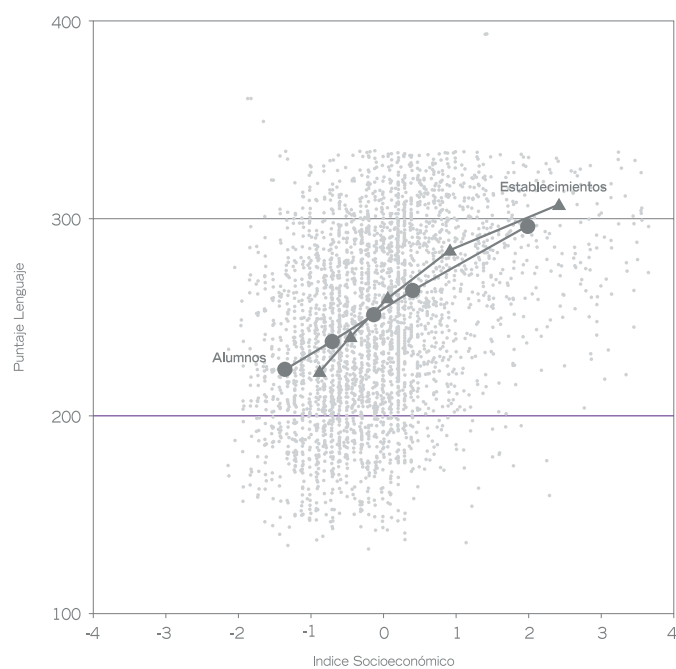
---

<sup>1</sup> Jefe de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación

Lengua Castellana. Sin embargo, el nivel socioeconómico no determina completamente el resultado del estudiante. De hecho, existe una importante dispersión de puntos que muestra que en todos los niveles socioeconómicos hay estudiantes que tienen altos y

bajos puntajes. Por ejemplo, muchos estudiantes desfavorecidos en términos socioeconómicos (los de la izquierda en el gráfico), obtienen puntajes tan buenos, como los que predice la gradiente para los estudiantes de mayor nivel socioeconómico.

**FIGURA 1**  
**Relación entre el resultado del estudiante y el nivel socioeconómico.**  
**Gradiente socioeconómica prueba de Lengua Castellana; alumnos y establecimientos**

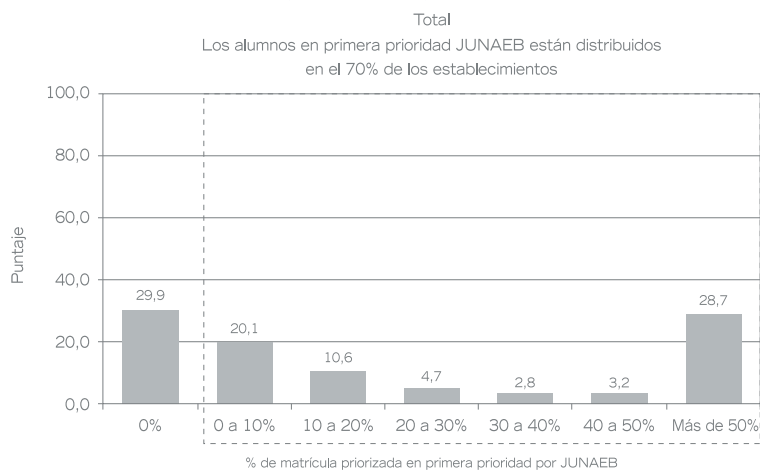


Fuente: (Departamento de Planificación y Estudios, Mineduc)

a. Los alumnos vulnerables que constituyen la primera prioridad de la JUNAEB, están altamente dispersos en los establecimientos subvencionados. Se distribuyen en el 80% de ellos.

GRÁFICO 1

### Establecimiento según porcentaje de su matrícula priorizada en primera prioridad por JUNAEB



A través de distintos instrumentos (alumnos bajo puntaje de corte Ficha CAS, alumnos priorizados JUNAEB, deciles de ingreso CASEN, índice socioeconómico SIMCE) se observa que no existen establecimientos que concentren una alta proporción de alumnos de menor nivel socioeconómico.

Fuente: (Departamento de Planificación y Estudios, Mineduc)

3. *Se resalta que el actual diseño del Sistema de Subvenciones, funciona bajo un incentivo perverso que no favorece una mayor integración de alumnos vulnerables. Las escuelas tienen incentivos para excluir a los estudiantes más difíciles de educar por ser más costosos, en la medida que se está pagando una subvención pareja, independientemente de las diferencias de costos que involucra entregar educación de calidad a alumnos de diferentes niveles socioeconómicos.*

Al respecto, primero quisiera referirme brevemente el sistema actual de financiamiento.

La Reforma Educacional realizada en la década de los 80, introdujo profundas modificaciones en el sistema de financiamiento de la educación. Una de las principales repercusiones de dicha reforma, es que modificó de manera radical la estructura del sistema

que hasta entonces regía: el sistema público de régimen funcionario, pasó a otro básicamente empresarial. En dicha transformación, juega un rol protagónico y determinante el modo de transferir los recursos que el Estado dispone para la educación.

Es así que, mientras en el período pre-reforma la subvención se distribuía financiando la oferta educativa, en el período post-reforma se subvenciona la demanda. Ello determina una transformación del rol de Estado, el que pasó de un rol principalmente productor de educación, al de financista y regulador de la misma.

La evolución de la estructura del financiamiento de la educación antes referida –es decir, el paso de un financiamiento educacional casi completamente público, a uno en el cual el gasto privado tiene un rol

creciente-, ha significado un importante deterioro en la equidad de la educación y, al mismo tiempo, en un retraso importante en el financiamiento destinado a la abrumadora mayoría del alumnado, que todavía depende del gasto público. Es así que hoy día alrededor del 40% del gasto educacional total, destinado a

los niveles básico y medio, recae en el decil superior de ingresos, el cual asiste mayoritariamente a colegios particulares pagados.

*El gasto en cifras.* Desde 1990 en adelante, se inicia un aumento sostenido del gasto total del Ministerio de Educación.

**Evolución de los gastos en subvención  
Gasto Ministerio de Educación 1990-2004 (En millones de pesos de 2004)**

Año	Gasto Mineduc (millones de pesos)	Gasto en Subvenciones (millones de pesos)	Matrícula subvencionada	Subv. por alumno anual (en pesos)	Subv. por alumno mensual (en pesos)
1990	604.594,8	369.018,9	2.692.125	137.073	11.423
1991	657.932,5	379.592,9	2.683.137	141.474	11.789
1992	745.075,7	422.064,8	2.728.180	154.706	12.892
1993	832.664,4	463.305,8	2.750.714	168.431	14.036
1994	903.746,7	526.943,5	2.808.823	187.603	15.634
1995	1.042.852,8	640.689,6	2.891.167	221.602	18.467
1996	1.182.679,1	725.176,5	2.969.759	244.187	20.349
1997	1.316.877,6	823.215,9	3.035.837	271.166	22.597
1998	1.450.933,9	886.111,4	3.109.540	284.965	23.747
1999	1.578.855,0	958.191,2	3.189.634	300.408	25.034
2000	1.716.675,3	1.056.955,3	3.264.022	323.820	26.985
2001	1.849.508,2	1.159.780,4	3.351.881	346.009	28.834
2002	1.984.759,0	1.226.616,1	3.422.302	358.418	29.868
2003	2.036.690,7	1.276.514,2	3.466.882	368.202	30.684
2004	2.135.620,3	1.366.064,5	3.538.981	386.005	32.167

Fuente: Dpto. Recursos Financieros, División de Planificación y Ppto., Mineduc

Nota: Las cifras MINEDUC 1990-2003 corresponden a gasto efectivo neto. En el período 1990 a 2002 la matrícula corresponde al promedio anual. Matrícula 2003 corresponde a junio 2003. Matrícula 2004 incremento 2%.

*Gasto con relación al PIB.* El gasto total que el país destina al sector, ha crecido significativamente: mientras en 1990 representaba un 4,4% del PIB, en 2000 se estima que alcanzó a un 7,4% del PIB.

**Gasto total en educación (años 1990 - 1999, como porcentaje del PIB)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gasto Público en Educación / PIB (1)	2,6	2,7	2,9	3,0	3,1	3,1	3,4	3,6	3,9	4,2	4,3
Gasto Privado en Educación / PIB	1,8	1,9	2,0	2,2	2,5	2,5	2,8	2,9	3,1	3,1 (2)	3,1 (2)
Gasto Total en Educación / PIB	4,4	4,6	4,9	5,3	5,6	5,6	6,2	6,4	7,0	7,3 (2)	7,4 (2)

Fuente: Ministerio de Educación

4. Volviendo al tema, Pablo plantea que el actual diseño de la subvención no reconoce las diferencias de costos, por lo que el resultado esperable es que el sistema termine funcionando en pro de la selección de los alumnos más fáciles de educar, ya que el pago parejo, no financia el mayor costo de educar alumnos más difíciles de recibir dicha educación.

En tal sentido, él resalta el problema de la información e incentivos. El actual sistema de subvenciones como subsidio a la demanda, genera problemas de segregación y exclusión, aunque no son exclusivos a esta forma de financiamiento. La especificidad del problema de los subsidios a la demanda, es que al hacer que las escuelas compitan por atraer alumnos y fomentar que esta competencia se realice a través de resultados en pruebas estandarizadas, se generan incentivos perversos en cuanto a que cada unidad educativa excluya de sus aulas a los alumnos de menor rendimiento. Los incentivos a la exclusión aumentan al unir el financiamiento, al número de alumnos que asisten a la escuela o a la evaluación estandarizada. Las escuelas tienen más incentivos al mostrar un mejor rendimiento en pruebas estandarizadas, si hay consecuencias de esos mejoramientos.

Un planteamiento del trabajo de Pablo que debería tener una mayor discusión, tiene que ver con la posibilidad que el Estado pueda imponer mecanismos de selección aleatoria de alumnos para los establecimientos del sistema, o bien, prohibir los exámenes y requisitos de admisión, considerando que es el Estado el que está pagando por la provisión del servicio y, por ende, podría eventualmente imponer ciertas condiciones bajo las cuales se entregue dicho servicio.

Al respecto, quiero resaltar, primero, el problema de la información. Pablo propone mejorar la presentación de la información. Dado que la forma en que ésta se presenta como un aspecto clave de los incentivos a actuar en el sistema, es necesario

mejorarla. Una alternativa es recurrir a esquemas de medición del valor agregado y comparar con grupos homogéneos.

Durante los últimos años se ha fortalecido la entrega de información de los resultados del SIMCE. Con el objetivo de que la comunidad pueda comparar escuelas que atiendan alumnos de similares características socioeconómicas, desde 2000 el Ministerio de Educación, clasifica a los establecimientos de acuerdo a las características socioeconómicas predominantes de sus alumnos, definidas a partir de los años de estudio promedio del padre y de la madre, el ingreso familiar mensual, y el índice de vulnerabilidad escolar del establecimiento. La idea es que los establecimientos se puedan comparar con sus similares.

Otro aporte importante en la difusión de los resultados SIMCE, se refiere al informe de resultados a padres y apoderados, que tiene por objetivo dar a conocer los resultados del establecimiento donde estudia su hijo, y motivarlos a informarse continuamente de los resultados e involucrarlos en la búsqueda de mejores resultados.

Pero no está claro si esto se continuará realizando. Es evidente que falta mucho por avanzar en tal sentido.

En cuando a la segregación, debo mencionar una iniciativa que estudia el Ministerio para promover una mayor integración social. Las modificaciones a la Ley de Jornada Escolar Completa (ley 19.532) y otros textos legales, establecen que los establecimientos subvencionados, en los que todos los chilenos ponemos nuestros recursos, tengan al menos un 15% de alumnos de las familias con menos recursos.

Estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la misma organización que evaluó la Reforma Educacional de Chile, y que reúne a las naciones más desarrolladas del mundo, opina que una de las características más

destacables del sistema escolar chileno, comparado con otros países, es que los establecimientos tienden a agrupar a los estudiantes según su situación económica.

Por su parte, la experiencia internacional (prueba PISA), evidencia que las escuelas más integradas socialmente, son también las que tienen mejores resultados educativos, porque las escuelas y liceos se esfuerzan por nivelar los aprendizajes de estos escolares más modestos con los del resto de los estudiantes.

Esta norma se orienta a lograr una mayor integración social y, a la vez, a mejorar los rendimientos educativos del país, puesto que estimula a las escuelas y liceos a nivelar los aprendizajes de los estudiantes más modestos con los del resto del alumnado.

El proyecto aprobado establece que los establecimientos subvencionados, tendrán al menos un 15% de alumnos de condiciones de vulnerabilidad social y económica, salvo que no se hayan presentado postulaciones suficientes para cubrir dicho porcentaje.

El reglamento determinará la forma de medir y ponderar la vulnerabilidad. Se considerará:

- nivel socioeconómico de la familia;
- nivel de escolaridad de los padres o apoderados del alumno; y
- el entorno del establecimiento.

5. Pablo se refiere a otras características que no favorecen la equidad, haciendo un análisis de los temas de gestión. La forma de descentralización de la educación en Chile, también genera problemas de equidad. En Chile hay un gran número de municipios que son pequeños, aislados o ambos, la mayoría de las veces con escasa capacidad técnica.

Al respecto quería comentar lo siguiente:

A pesar del proceso descentralizador de la educación, el Estado continúa siendo hoy el principal actor, teniendo un rol preponderante, especialmente

por la vía del financiamiento y de su rol normativo y de supervisión.

Pero en el inconsciente colectivo de los profesores, persiste, sin embargo, la concepción de Estado Docente, que reconoce en él una alta responsabilidad, combinada con la concepción de Estado subsidiario, que le da un rol orientador y regulador, además de supervisor y fiscalizador. Esto da lugar a tensiones.

Se genera una situación de doble dependencia o superposición de roles entre el Municipio y el Mineduc; el Municipio es el responsable de la administración, y el MINEDUC fiscaliza algunos aspectos administrativos, da las orientaciones técnico-pedagógicas y asesora a las escuelas.

Hoy nos encontramos en una nueva etapa del proceso descentralizador, que enfatiza un rol del Estado orientado a mejorar la calidad de la educación, más que a los aspectos financieros, reconociendo una responsabilidad compartida en tal objetivo con los municipios.

De ahí que un tema en el que se requiere avanzar, es en el fortalecimiento de los entes municipales que administran la educación, entregándole competencias para que puedan apoyar técnicamente a los establecimientos que administran.

#### **- Fractura entre la gestión administrativa y la gestión técnico pedagógica**

Los municipios son desiguales y no pueden realizar las mismas tareas y obtener los mismos resultados. Si esto es así, es de muy alta complejidad para el Ministerio mantener una red de supervisión y apoyo a la gestión técnico pedagógica adecuada. Por lo tanto, debe buscar ayuda de los municipios. ¿Qué impide que las municipalidades de altos ingresos o aquellas que puedan hacerlo, no monten alguna suerte de sistema de apoyo y supervisión a sus establecimientos?

De esta manera, el Ministerio sería más eficaz en ayudar a Daem y Corporaciones que no pueden pro-

curarse ayuda por sí mismos. El desafío para la educación municipal, es terminar con este divorcio entre la administración y lo técnico educativo. Los sistemas educativos tienen estos dos vasos comunicantes y un sostenedor que desea ser efectivo, además de eficiente y eficaz, debe dar igual relevancia a ambos.

6. Se plantean también propuestas de solución, en que la compensación por mayores costos, se realice por la vía de implementar una subvención diferenciada, o por la vía de programas dirigidos a establecimientos con población escolar vulnerable.

*Muy relacionado con esto, en su trabajo Pablo afirma que sobre las escuelas de mal rendimiento, la autoridad debería intervenir la gestión de escuelas persistentemente mal administradas y/o mal evaluadas. Se sugiere establecer que el derecho a impetrar la subvención, sea bajo la condición de obtener un nivel de resultados mínimo y de mejorarlo en el tiempo, considerando las características de la población escolar atendida.*

Cabe la pregunta: ¿para qué se busca establecer una subvención diferenciada?

Para agregar más recursos al sistema educativo, que permitan elevar la calidad de la oferta educativa de los alumnos más vulnerables del sistema. Esto implica que se asuma la función pública de compensar las diferencias de capital cultural de los alumnos de los sectores más pobres, asignando igual valor a la escolaridad promedio entre un alumno del primer quintil y uno del último quintil.

Implica además, hacerse cargo desde lo público de la marcada tendencia hacia la segmentación educativa y social. Esto porque sólo el modelo de mercado (libre elección), no asegura eliminar la segmentación; es más, en condiciones de desigualdad cultural y social, puede profundizar las brechas.

Si sabemos que la efectividad de las escuelas es decisiva para que la educación pueda compensar los

déficits de entrada de los alumnos más pobres, es fundamental asociar la entrega de nuevos recursos a inversión en mejoramiento educativo.

La propuesta que estudia el MINEDUC, considera la entrega de una subvención diferenciada a establecimientos efectivos que atienden población escolar vulnerable. Se discute en este momento si se considera la efectividad no sólo en relación a resultados SIMCE. También considera la entrega de recursos a los establecimientos, según la proporción de alumnos vulnerables y asociado a sus resultados. Mantendrían la subvención adicional mientras presenten buenos resultados (utilización eficiente de los recursos).

7. Finalmente, Pablo sugiere expandir la educación preescolar y mejorar el acceso a la educación superior, como medidas tendientes a articular una mayor equidad en el sistema en su conjunto.

También hace referencia a que en el sistema escolar, la deserción está inversamente relacionada con el nivel de ingresos del hogar, lo que impide que una proporción importante de alumnos de los grupos más pobres, terminen su enseñanza media.

Respecto a educación superior, señala que este nivel el sistema de educación superior, atiende en mayor proporción a estudiantes provenientes de hogares de mayores recursos. Los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales que ofrecen carreras de más corta duración, y que atienden a una mayor proporción de estudiantes de menores ingresos, han estado históricamente excluidos de los principales mecanismos de ayuda estudiantil.

#### **- Educación Parvularia**

El desafío de cobertura para este nivel, debe centrarse en el ámbito de la educación temprana, en la medida que son varios los beneficios que, desde el punto de vista del desarrollo cognitivo de los niños de entre 0 y 5 años, es posible observar.

*La ampliación de la cobertura implica un mejor retorno económico para el país*, dado que los beneficios de un programa preescolar pueden ascender hasta 7 veces su costo original, de acuerdo a investigaciones y estudios longitudinales e informes de organismos especializados. Los retornos se manifiestan en mayores ingresos en el futuro, mejores trabajos, mejor salud y calidad de vida, mayor productividad laboral y mayor crecimiento.

También existe evidencia científica del positivo impacto que tiene la educación parvularia en el posterior desarrollo de los procesos formativos. Los hallazgos en el campo de la neurociencia, revelan que en los primeros años de vida, el cerebro requiere de experiencias de calidad para desarrollarse plenamente. Las oportunidades para lograr un mayor desarrollo cerebral a esa edad, son enormes y, en general, desconocidas para un importante porcentaje de las familias chilenas.

#### **- Educación Media**

El 7 de mayo de 2003 se promulgó la Reforma Constitucional que establece la enseñanza media obligatoria y gratuita, entregando al Estado la responsabilidad de garantizar el acceso a este nivel educacional para todos los chilenos hasta los 21 años de edad. Se busca lograr que los niños, niñas y jóvenes tengan un mínimo de 12 años de escolaridad. Este logro en materia educacional, apoyado unánimemente por el Parlamento, refleja una aspiración política y social compartida por todos los sectores de la sociedad, y constituye un hito sin precedentes en América Latina que responde a las necesidades educativas del siglo XXI.

Para hacer que esto sea una realidad, el país necesita trabajar mancomunadamente y a un ritmo más rápido. Al inicio de los '90, la escolaridad promedio de los chilenos era de 8.7 años, mientras que el año 2000, se elevó a 9.2 años; sin embargo, la escolaridad promedio de los más pobres es de sólo 7.8 años.

Se estima que cerca de 300 mil chilenos menores de 21 años, no han terminado su enseñanza media, especialmente en los sectores más modestos.

Distintos estudios (CEPAL '97), han demostrado cómo se transmite la herencia educacional de padres a hijos, y las dificultades que tienen los jóvenes que provienen de hogares más pobres en superar la escolaridad de sus padres. Por estas razones, si el liceo no hace un gran esfuerzo de equidad, la tendencia es la reproducción de las desigualdades sociales.

Para llevar a cabo la Reforma Constitucional sobre los 12 años de escolaridad, se está desarrollando un Plan de Escolaridad Completa, que incluye la entrega de una Subvención Diferenciada Pro-Retención para los establecimientos educacionales que atienden a los estudiantes más pobres, que cursan entre séptimo básico y cuarto medio. Además, contempla el reforzamiento de acciones para enfrentar la deserción escolar, el embarazo adolescente, el trabajo juvenil y la nivelación de estudios, entre otros temas.

Labor importante cumple el Programa Liceo para Todos, que contribuye a que los jóvenes permanezcan en la Enseñanza Media. Éste se desarrolla en los establecimientos que concentran mayores dificultades educativas y sociales, para contribuir sustantivamente a que el liceo sea una puerta para el futuro de los jóvenes, especialmente para aquellos que provienen de hogares con una baja escolaridad.

#### **-Educación Superior**

La educación superior ha aumentado considerablemente desde 1990, pero particularmente para los miembros del quintil superior, ya que el acceso a este nivel requiere de una prueba de admisión y la capacidad de poder pagar la educación.

Es estrictamente necesario que el gobierno encuentre los medios efectivos y contundentes, para alterar la distribución social del acceso a la educación terciaria, y aumentar las oportunidades de los



estudiantes, cuyas familias no están dentro del 20% más rico de la población. Los estudiantes de educación media de más bajos ingresos, pronto se darán cuenta de que han sido excluidos de la oportunidad de aprender, del nivel más importante para el progreso económico y social y para el liderazgo político. Esto incluso puede llegar a minar la legitimidad de un estado democrático.

Estamos acelerando nuestra acción con un mayor esfuerzo en el acceso equitativo a la educación superior. La extensión de la cobertura institucional, del crédito solidario y su reingeniería, así como la ampliación y mejor coordinación de las diversas modalidades de becas para jóvenes de escasos recursos, con merecimiento académico, son prioridades que recogen los mejores esfuerzos del Gobierno. Este esfuerzo extraordinario es más imperativo cuando, a corto plazo, se experimentarán los efectos de la universalización de la educación media. El creciente contingente de jóvenes liceanos, provenientes de los dos menores quintiles de ingreso, requerirá puertas más anchas para la educación superior en los próximos años. En el mismo corto plazo, los requerimientos de la competitividad abierta por los Tratados de Libre Comercio, reclamarán más recursos humanos altamente educados. El cambio en los mecanismos de selección para el ingreso a las Universidades con aporte estatal, es indicativo de una doble lógica de resguardo de la equidad y búsqueda de la excelencia.



## Comentarios a la exposición de Pablo González: “La igualdad educativa, el financiamiento vía subvenciones y la administración privada de la educación”

Harald Beyer<sup>1</sup>

Quiero agradecer a Unesco y a Unicef la invitación a participar y compartir con Uds. algunas ideas que, después de tres días, no deben ser demasiado originales, pero creo que aportan algunos matices al estudio de Pablo González que en sus aspectos centrales comparto.

Tengo dudas de dos tipos: por una parte es quizás demasiado general y habría sido útil una discusión en torno a políticas más específicas. En segundo lugar la preocupación por la segregación no recoge, por una parte, el problema principal de la educación chilena, y me atrevería a decir latinoamericana, que es la existencia y persistencia de una educación mediocre que no tiene comparación con la que existe en otros países de similar ingreso per cápita y de alta desigualdad. Añado a esta preocupación el hecho de que a lo largo del trabajo se usa quizás demasiado sueltamente el concepto de segregación. La precisión aquí es importante para definir políticas o no equivocarse en el diseño de las mismas.

Miremos primero en términos de equidad nuestro sistema educativo. Hay que ponerse primero de acuerdo en criterios de evaluación. Planteo tres que creo que podemos razonablemente consensuar:

- *acceso y permanencia*
- procesos socioeducacionales
- *aprendizajes*

Por supuesto, podríamos incorporar otros aspectos, pero estos me parecen centrales desde el punto de vista de los planteamientos de Pablo González. Nadie puede dejar de desconocer que estas dimensio-

nes están de alguna forma relacionadas entre sí. Yo las he agrupado para efectos prácticos, pero indudablemente no hay aprendizajes si no hay acceso y permanencia en la educación y, por tanto, tratarlas como categorías separadas no parece del todo apropiado. Sin embargo, esta clasificación es útil analíticamente.

Es evidente que en términos tanto de acceso como permanencia ha habido avances notables en todos los niveles educativos. En educación básica la cobertura es cercana al 100 por ciento y se empina por sobre el 80 por ciento en media. En educación preescolar, a pesar de los importantes avances, la cobertura deja mucho que desear. Los avances ahí tienen que ser mucho más rápidos porque la posibilidad de influir en las habilidades cognitivas de los niños ocurre a edades muy tempranas<sup>2</sup>. En gran medida ello tiene que ver con la importancia que tiene las familias en los resultados educativos. Por ejemplo, un estudio realizado en 1997 mostró que en hogares de escasos recursos de la Región Metropolitana casi el 40 por ciento de los niños entre 4 y 7 años tenía un retraso en el desarrollo del lenguaje<sup>3</sup>. Sin embargo, ello no era el resultado de un desarrollo cognitivo

<sup>1</sup> El autor es investigador y coordinador académico del Centro de Estudios Públicos, Chile

<sup>2</sup> Sobre esto véase Carneiro, Peter y James Heckman (2003): “Human capital policy”. En Benjamin Friedman (Ed.), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?* Cambridge, Mass. The MIT Press.

<sup>3</sup> Véase Lira, M. I. y S. Rodríguez (1997): “El lenguaje en Preescolares de Nivel Socioeconómico Bajo: Exploración de sus características”, Santiago, CEDEP.

general bajo. La escasa comunicación en la familia es posiblemente la consecuencia más probable de este hecho. Pero si esta situación no es corregida por una educación preescolar de calidad o al menos un muy buen ciclo inicial en la educación básica este déficit inicial debería afectar los aprendizajes de estos niños y, por tanto, la adquisición de habilidades cognitivas. Este es un desafío central que a veces queda sorprendentemente diluido en la discusión respecto de nuestra educación.

Algo de eso sucede cuando se aborda el fenómeno de la integración o segregación en educación que yo he clasificado bajo la etiqueta de procesos socioeducacionales. No cabe duda que Chile es un país que es poco integrado educacionalmente. En buena medida ello es el resultado de la segregación geográfica del país que a la vez y en gran medida es el resultado de las diferencias de ingreso existentes. Por cierto, este fenómeno ha sido reforzado por una política habitacional que privilegia, por razones presupuestarias, la construcción de la vivienda en la periferia<sup>4</sup>. Esta situación se refuerza porque es bien sabido que los padres privilegian, sobre todo en básica, en una gran proporción los establecimientos cercanos a su domicilio. A edades más avanzadas se abren nuevas posibilidades, pero el futuro educativo de muchos niños puede quedar, en muchos aspectos, determinado en esa primera etapa educacional. Las cifras presentadas en el trabajo de Pablo sugieren que alrededor del 70 por ciento de los niños y jóvenes chilenos se educan en su comuna. Como en Chile ha habido una

tendencia a crear comunas cada vez más pequeñas tenemos crecientemente realidades socioeconómicas más homogéneas al interior de ellas. En este contexto las posibilidades de integración efectiva se diluyen.

Por supuesto tenemos algunas comunas extraordinariamente grandes, pero son las menos. Y si uno mira esas comunas –estoy pensando en casos como La Florida, Maipú o Temuco– las diferencias socioeconómicas al interior de ellas son notorias y van de la mano con una importante segregación espacial. Con todo, en estos casos podría aspirarse a una mayor integración social. Sin embargo, como veremos más adelante, persisten deficiencias importantes en el diseño de la subvención que dificultan una mayor posibilidad de integración. Pero no se puede dejar de reconocer que, habida cuenta de la forma en que se distribuyen las familias de acuerdo a su condición socioeconómica en el territorio, las barreras que deben superarse para tener más integración social están en gran medida fuera del ámbito de las políticas educacionales.

Pero, ¿por qué nos preocupa tanto la integración? Hay un factor de peso que tiene que ver con el papel que juega la educación en la formación integral de la persona que supone en un primer lugar un reconocimiento del otro. Después de todo vivimos en comunidad y queremos que se respeten los derechos de los otros y en esta dimensión se reconozca la igualdad de los seres humanos, en fin queremos crear hombres y mujeres democráticos en un sentido amplio de la palabra. La falta de integración probablemente hace esta tarea más difícil, aunque debo reconocer que no he visto estudios empíricos que respalden esta creencia. Probablemente, una educación más integrada ayuda en esta tarea, aunque no sea del todo determinante en la formación amplia de los estudiantes. Es decir, esta tarea se puede lograr aun en ausencia de integración.

<sup>4</sup> *Con todo la segregación espacial parece haberse reducido y reemplazado por una segregación espacial reducida, la idea de los barrios cerrados. Sobre esto véase Cáceres, Gonzalo y Francisco Sabatini, Eds. (2004): Barrios Cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial, Santiago: Lincoln Institute of Land Policy/ Instituto de Geografía, PUC. Este cambio en el patrón tradicional de segregación aunque no produce necesariamente integración en un sentido amplio sí abre nuevas posibilidades de integración en la educación escolar.*

Pero hay otro elemento, muy recalcado por Pablo en su trabajo, que invita a la integración. Este es la posible existencia de un efecto compañero fuerte en el proceso educativo. Hay entre los educadores, y evidencia empírica<sup>5</sup>, de que en sistema escolar y más específicamente al interior de escuelas, liceos y colegios y en especial en la sala de clases el aprendizaje de los estudiantes está influido por el rendimiento de sus compañeros. En términos estadísticos esto significa que el rendimiento de un estudiante está positivamente correlacionado con el de sus compañeros. Pero, qué tan significativo es este efecto. Para responder adecuadamente a esta pregunta hay que ser capaz de estimar de manera adecuada este efecto. Ello, sin embargo, no es nada de fácil y de hecho en muchos estudios se omiten variables importantes a la hora de producir las estimaciones y, por tanto, sus resultados son con una alta probabilidad sesgados.

En particular que las familias pueden, de diversas formas, elegir los pares de sus hijos representa una dificultad enorme para estimar los efectos compañeros. Las familias se pueden autoseleccionar en distintos establecimientos en función de su ingreso, lugares de trabajo, preferencias residenciales, educacionales y religiosas entre otros factores. Incluso las familias se autoseleccionan en función de la capacidad de sus hijos (seleccionan distintos establecimientos para ellos o bien influyen en los cursos o clases en que estos se inscriben al interior del establecimiento). Pero también los directivos y los profesores de cada establecimiento educacional seleccionan a los estudiantes en cada curso en función de criterios que perfectamente pueden estar relacionados con el rendimiento de los estudiantes y, además, con las capacidades de los profesores: por ejemplo pueden haber algunos que tengan ventajas para lidiar con estudiantes más difíciles u otros con mejor disposición a educar a los más capaces. Estos hechos

configuran un panorama donde debe asumirse que el hecho de que un estudiante esté en un determinado establecimiento e incluso en un curso determinado está asociado a una serie de variables que no son fácilmente observables y que indudablemente afectan los rendimientos de los estudiantes y, por consiguiente, las estimaciones de las magnitudes de los efectos compañeros.

Los obstáculos que deben superarse para obtener estimaciones consistentes del impacto de los pares en el rendimiento estudiantil tienen que ver con la obtención de datos sobre la identidad y características principales del grupo de pares, el aislamiento de las variaciones exógenas en los factores relevantes de los pares de modo de evitar inferencias espurias basadas en una selección de pares endógenas y evitar sesgos potenciales como resultado de la determinación simultánea de rendimientos individuales y de los pares. Como se ve no es fácil arribar a una estimación precisa. Muchos estudios empíricos han tenido dificultades para satisfacer estos criterios y por eso no debe extrañarnos que sus resultados sean contradictorios y, por consiguiente, ambiguos. Sin embargo, estudios recientes que incorporan de manera cada vez más satisfactorias variables omitidas en los estudios iniciales han llegado a la conclusión de que el efecto compañero o es muy acotado o sencillamente no existente<sup>6</sup>.

El análisis anterior es un reflejo más de la importancia que tienen las familias en la educación de sus hijos. Desde los tiempos de Platón que este es un hecho sabido y desde el Informe Coleman que esta

<sup>5</sup> Trabajos pioneros en este ámbito son Henderson, V., Mieszkowski, P. y Y. Sauvegeau (1978): "Peer group effects and educational production functions". En: *Journal of Public Economics*, Vol. 10 N.1, 97-106; y Summers, A. y B. Wolfe (1977). "Do Schools make a difference". En: *American Economic Review*, Vol. 67 N. 4, pp. 639-652.

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, Burke, Mary y Tim Sass (2004) "Classroom peer effect and student achievement", *Florida State University* (manuscrito no publicado).

sabiduría tiene una adecuada verificación empírica. Los estudios posteriores no han hecho otra cosa que comprobar esta milenaria observación. Si uno acepta este punto debe reconocer que los espacios para la política pública son estrechos. En particular, aumentos en el gasto por estudiante o políticas como la disminución en el tamaño de los cursos o, en general, las políticas orientadas a modificar los niveles de insumos de los establecimientos educativos tendrán pocos efectos sobre el rendimiento educativo de los estudiantes<sup>7</sup>. En este sentido, aquellas políticas que afecten la conducta de los padres pueden producir un impacto mayor que las medidas alternativas tradicionales. Una forma tradicional a través de la cual los padres pueden influir en la educación de sus hijos e hijas es a través de la elección de los establecimientos a los que asisten.

Por cierto, es un tema de debate el grado en el cual los padres ejercen esa posibilidad de elección. Muchos estudios, especialmente aquellos realizados entre padres con hijos pequeños indican la cercanía como un factor relevante, pero si se puede elegir el barrio donde se vive esta respuesta sería endógena a la elección del barrio. Pero también puede ser que por razones de costo o ausencia de alternativas reales de elección la cercanía emerja como un factor concreto de elección. Además, esta decisión puede responder a una desinformación respecto de la influencia que tiene en el aprendizaje una deficiente educación temprana. Mayores niveles de información probablemente perfeccionarían las decisiones de los padres y parece rentable, dada la importancia de las familias, en avanzar en esta dimensión, especialmente porque más allá de las imperfecciones que puede haber en las decisiones de los padres estas parecen

ser muy orientadas a resultados. Las deficiencias que muestra nuestra educación sugieren la importancia que esa orientación prime en el debate educacional.

No cabe duda que hay familias que no están necesariamente orientadas a la calidad de la educación. Pero no debe olvidarse que en muchos casos ello responde a la ausencia de oportunidades claras de elección. En este sentido, puede ser equívoca la indicación de segregación que realiza Pablo González en su trabajo que corresponde a la manera como se distribuye la matrícula escolar por deciles de ingreso y tipo de establecimiento. En las comunas de bajos ingresos la oferta educacional es más limitada y ello ocurre por razones atendibles. Sabemos que la familia afecta el rendimiento de los estudiantes (empíricamente es la escolaridad de la madre la variable más significativa). Sin embargo, rara vez llevamos esta constatación empírica, provenientes de la estimación de funciones de producción educativas al terreno práctico de la política pública. En términos muy simples ello significa que alcanzar una determinada calidad de educación, medida por el SIMCE o algún otro indicador de rendimiento educativo, requiere de más insumos (léase recursos) que los que supone el actual sistema de financiamiento que es un bono que se fija de manera independiente al nivel socioeconómico de las familias. De ahí que en las actuales circunstancias la oferta de establecimientos sea endógena a la realidad social de un sector del país: un establecimiento particular pagado difícilmente se instalará en La Pintana o un establecimiento particular subvencionado que aspira a un financiamiento compartido de 20 mil pesos posiblemente no se instalará en Cerro Navia. Por cierto, las municipalidades si tuviesen la oportunidad tampoco proveerían de educación a estos sectores. En gran medida están dispuestos a hacerlo porque no se les exige mayores cuentas por sus rendimientos.

<sup>7</sup> Sobre este punto véase Hoxby, Caroline (2001). "If families matter most, where do schools come in? En T. Moe, Ed., *A primer on American schools*, Stanford: Hoover Institution Press.

La política educativa tiene que hacerse cargo de este hecho. Hace tiempo que se viene promoviendo la subvención diferenciada. Como hemos visto un simple análisis de costo sugiere la inconveniencia de prestar los servicios educativos a los niños y jóvenes de menores recursos. Ésa es la realidad, independientemente de si la oferta es privada, con o sin fines de lucro, o municipal. No deja de ser extraño que habida cuenta de esta constatación empírica y de que el sistema de subvenciones tiene un cuarto de siglo todavía no se haya corregido este problema. Avanzar en esa dirección es, entonces, una prioridad que no se puede esquivar. Por cierto, dados los escasos avances que ha habido en educación hay temores razonables de que esta iniciativa no cambie los resultados educativos de los sectores de menos recursos. En el contexto actual efectivamente no hay garantías de que los mayores recursos que supone una subvención diferenciada se traduzcan efectivamente en aumentos de rendimientos. Esto nos lleva me parece al tercer punto que planteaba al inicio: los aprendizajes y creo que desde el punto de vista de la equidad tiene mucho más peso que los otros aspectos que plantea el trabajo. Desde luego no se trata de echar a competir los aprendizajes con las otras dimensiones; después de todo se puede perseguir distintos objetivos simultáneamente. Si lo menciono es porque en el debate educacional este aspecto queda a veces escondido detrás de otros objetivos que difícilmente pueden ser superiores al logro de altos niveles de aprendizaje. Además, he tratado de sostener aquí que difícilmente se puede argumentar con demasiada fuerza que la falta de integración, aunque me parece deseable, marque de manera fundamental el resultado de un determinado proceso educativo.

Si uno tiene como propósito elevar los aprendizajes de los estudiantes creo que, en primer lugar, es fundamental diseñar un sistema educativo coheren-

te. Personalmente la discusión sobre si este sistema tiene que ser centralizado o descentralizado y si el financiamiento tiene que ser a la demanda o a la oferta tiene que descansar enormemente sobre la evidencia empírica y luego tiene que implementarse de manera coherente. En Chile, en cambio, pocas decisiones se basan sobre esta evidencia, menos se evalúan las decisiones de política y a menudo nos encontramos con incoherencias preocupantes. Un ejemplo, nuestro modelo educativo privilegia la elección de las escuelas y esperamos que ellos intenten abandonar las escuelas de rendimientos deficientes desplazándose a otras de mejor rendimiento. Sin embargo, a menudo sucede que se intervienen escuelas de rendimientos deficientes con el objetivo de sacarlas adelante. Sin embargo, no se pueden cambiar los directores y los profesores. El resultado obvio, como ha demostrado la evidencia empírica en Chile y en otros lugares del mundo, es generalmente un gran fracaso. La razón es relativamente simple: no se pueden lograr escuelas efectivas si no hay transformaciones profundas. Intervenciones de esta naturaleza frenan el dinamismo que requiere el sector educación. Precisamente las diferencias de productividad que persisten en el sector educación, medidas a través de las importantes diferencias de rendimiento que se observan en todos los sectores socioeconómicos entre establecimientos educativos, son un indicador contundente de que la educación chilena requiere que se “destruyan” establecimientos educativos y se “creen” otros a velocidades mucho mayores. Sabemos que por la realidad del país este proceso presenta enormes dificultades, pero es ahí donde deberían dirigirse los esfuerzos de las políticas educativas.

Ahora bien si nos jugamos por un sistema de determinadas características, después de evaluar empíricamente sus consecuencias generales, insisto en que las políticas deben mantener la coherencia míni-

ma a la que apuntaba anteriormente. Creo que hay buenas razones para pensar que un sistema educativo relativamente descentralizado y de establecimientos autónomos está mejor preparado para avanzar hacia una educación de mayor calidad. Por ejemplo, un estudio reciente de Fuchs y Woessman<sup>8</sup> utilizando datos de la prueba PISA estima que alrededor de un 25 por ciento de las variaciones de rendimiento entre 32 países participantes (es la primera versión de la prueba donde no participó Chile) son explicadas por variaciones institucionales, una magnitud que no deja de ser significativa. Este estudio tiene el mérito de controlar por las características socioeconómicas de los estudiantes y la educación y ocupación de los padres. Estas características influyen principalmente en los resultados de la parte lectora de la prueba. Entre los elementos institucionales que afectan positivamente el rendimiento de los estudiantes en esta prueba destacan la autonomía de los establecimientos educativos cuando va acompañada de mayor libertad en el manejo de personal y contratación de profesores así como también en la elección de textos escolares y asignación de recursos al interior del establecimiento. Los efectos de esta autonomía se refuerzan cuando hay exámenes externos. Por supuesto, los aspectos institucionales específicos deben ser evaluados cuidadosamente. Pero sin aprendizajes efectivos la posibilidad de lograr mayor equidad se reduce enormemente. Hay una razón adicional para preferir un

sistema descentralizado de educación. Si concordamos en la importancia que tienen las familias en el proceso educativo la única manera práctica de afectar sus conductas y aprovechar sus decisiones es lograr una mayor interacción entre éstas y las escuelas. Ello no se logra con un esquema centralizado de financiamiento o con posibilidades escasas de influir en la marcha de los establecimientos educativos.

La evidencia internacional, tanto para la prueba PISA como para la prueba TIMSS, sugiere que aun después de corregir por nuestro gasto en educación o ingreso per cápita y las diferencias en educación de los padres o en nivel socioeconómico los déficits nacionales en rendimiento educativo alcanza a niveles que fluctúan entre un tercio y dos tercios de la desviación estándar en esas pruebas<sup>9</sup>. En estas circunstancias no sirve de mucho consuelo saber que los rendimientos chilenos son internacionalmente deficientes en todos los niveles socioeconómicos y que las brechas entre grupos socioeconómicos no son demasiado distintas de las que existen en otros países. El resultado de ello es que el peso de la familia se vuelve aún más significativo y que el efecto de la familia no es posible mediarlo a través de la escuela. Esta realidad creo que se hace evidente en el desigual acceso a la universidad que existe en Chile. Evidentemente es tentador sostener que en Chile existe una descentralización adecuada y autonomía suficiente y a pesar de ello los resultados en términos de aprendizaje son pobres. Creo que no es el caso<sup>10</sup>. Pero incluso antes de entrar en este debate hay al menos cuatro elementos que son indispensables para sostener un sistema educativo descentralizado. En primer lugar un marco institucional que asegure que los establecimientos educativos del país rendirán cuenta por sus resultados. Por cierto, este marco se puede potenciar con exámenes externos como los mencionados anteriormente. En segundo lugar un esquema que de cuenta de nuestra realidad comunal. Muchas

<sup>8</sup> Véase Fuchs, Thomas y Ludger Woessmann (2004) "What accounts for International Differences in Student Performance? A Reexamination using PISA Data" *Iza Discussion Paper*, N. 1287, septiembre.

<sup>9</sup> Sobre esto véase Beyer, Harald (2005), "Productividad, desigualdad y capital humano: los complejos desafíos de Chile", *Estudios Públicos*, 95 Verano, pp. 59-98.

<sup>10</sup> Para más detalles al respecto véase, por ejemplo, Beyer, Harald, Eyzaguirre, Bárbara y Loreto Fontaine (2003): "La Reforma Educativa Chilena". En Renato Hevia (Ed.), *La Educación en Chile, Hoy*, Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.



comunas pequeñas sin capacidad efectiva de gestión para responder a los desafíos educativos del presente y menos del mañana. En tercer lugar, mayor libertad para definir equipos docentes y sus salarios. Por último, un financiamiento que se haga cargo de las diversas realidades socioeconómicas del país. Hay que avanzar rápidamente en estas dimensiones y poner mucho más al centro de nuestro debate educativo los aprendizajes de nuestros niños y jóvenes. En caso contrario difícilmente alcanzaremos grados razonables de equidad educativa. Por cierto, estos aprendizajes no deben ser los únicos objetivos del proceso educativo, pero difícilmente se los puede esquivar si estamos realmente interesados en una mayor equidad. Muchas gracias.



## Comentarios a la exposición de Pablo González: “La igualdad educativa, el financiamiento vía subvenciones y la administración privada de la educación”

Carolina Tohá<sup>1</sup>

En Chile tenemos problema: hemos hecho una enorme Reforma Educacional, donde se han invertido enormes caudales de recursos, pero no se han tocado las bases esenciales sobre las cuales se funda el sistema subvencionado.

Hoy la evidencia nos está demostrando que hay problemas de fondo en el sistema educacional chileno, problemas que no vamos a poder modificar agregándole solamente programas, recursos o ideas. Las tendencias que tiene este sistema de generar inequidad son tan fuertes que, a pesar de los esfuerzos que hacemos, esa inequidad no sólo se mantiene, sino que en algunos ámbitos se profundiza.

Si las bases del sistema no han sido tocadas en estos años de enormes esfuerzos de reforma, es porque ésta es una materia muy controversial en la sociedad chilena y, particularmente, en el mundo político. Me atrevo a decir que la educación es el tema más controvertido que hay hoy día en nuestro país. Tenemos una incapacidad completa de llegar a acuerdos para hacer cambios sustantivos en este sistema, tanto en el ámbito de la educación general, como en el de la educación superior. Y para ilustrar esto, solamente quiero hablar del día de ayer, en que me tocó por distintas razones y circunstancias tener sobre la mesa cuatro temas.

Primero, se produjo una gran polémica por el tema de la ponderación de las notas de la educación media en el acceso a la educación superior. Debido a manifestaciones estudiantiles el asunto se postergó, pero el tema de las notas es mucho más profundo de

lo que parece, puesto que las notas son el principal modo en que pueden demostrar su talento los estudiantes de los colegios más desaventajados.

Ayer mismo, estaba en las noticias el tema de la evaluación docente y los problemas enfrentados es su aplicación. La evaluación docente se definió en un acuerdo con el Colegio de Profesores y con el consenso de todos los sectores, pero a la hora de aplicar el sistema todo se paralizó porque surgieron diferencias menores, pero suficientes para retrasar un año completo su puesta en marcha.

También ayer, me tocó estar en una manifestación frente al Municipio de Santiago, porque la oposición presentó un nuevo requerimiento contra la Ley de la Jornada Escolar Completa, esta vez para decir que es inconstitucional el sistema de acreditación de directores. Ya antes habían sido objetados por inconstitucionales los consejos escolares y la obligación de integrar un mínimo de 15% de alumnos vulnerables en los establecimientos subvencionados. Superados esos obstáculos ahora es el sistema de concursabilidad de directores el que se objeta como inconstitucional. Por lo tanto una ley que logró aprobarse después de un largo proceso lleva tres meses sin poder aplicarse, porque van tres requerimientos constitucionales en su contra. Si leyeron la prensa hoy día, habrán podido observar que esto no salió en ninguna parte.

Por último, ayer recibí el llamado de una periodista que me preguntaba sobre el destino del proyecto

---

<sup>1</sup> *Diputada, integrante de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados.*

de acreditación de la educación superior, que está en el Senado con más de 700 indicaciones. El proyecto salió de la Cámara luego de una ardua negociación, que significó ceder bastante en el proyecto para llegar a un acuerdo y tener los votos. Sin embargo, en el Senado estamos con el proyecto paralizado.

Es evidente que tenemos problemas para llegar a acuerdos. Nuestro sistema de educación general ha sido exitoso en aumentar la escolaridad a niveles propios de países desarrollados, pero tiene dos grandes debilidades: su profunda inequidad y sus bajos niveles de calidad. Ambas debilidades se explican por algunas dinámicas de fondo del sistema educativo y, como sociedad, no tenemos acuerdo en cómo modificarlas. Considero que debates como éste contribuyen mucho, pero para poder contribuir aún más profundamente es preciso establecer cruda y claramente que tenemos una incapacidad política de resolver las fallencias que estamos teniendo en el ámbito de la equidad y la calidad. En particular, las insuficiencias se concentran en el sistema de subvención escolar, ya que sus problemas son de diseño y de aplicación. El diseño del sistema se funda en la competencia como mecanismo para promover la calidad, y en la libre elección como medio para lograr la equidad. La evidencia chilena e internacional muestra que ni una ni otra funcionan. A ello se suma que en la aplicación del sistema de subvenciones no están claros los derechos y los deberes de las distintas partes en el sistema educativo. Los distintos sectores tenemos interpretaciones diferentes respecto a qué derechos y deberes que debiera generar este sistema subvencionado para los sostenedores, que son los municipios o los privados, para el Ministerio, para los padres y apoderados, para los directores y los profesores.

¿Qué derechos tiene la sociedad, por el hecho de transferirle recursos a estos establecimientos, sean municipales o particulares? No está claro y cada vez

que legislamos sobre ese punto, terminamos topándonos con una cuestión de constitucionalidad; qué se le puede pedir o no a un sostenedor que mantiene una escuela con fondos públicos, porque ahí nos estrellamos con una de las bases de nuestro sistema: la libertad de enseñanza. A esta altura es difícil comprender lo que significa la libertad de enseñanza. Existe una interpretación según la cual cada sostenedor, con tal de acreditar la asistencia de los alumnos y respetar la ley general, puede hacer en su colegio lo que quiera y nadie puede entrometerse allí. Para otros, libertad de enseñanza quiere decir que toda familia tiene derecho a elegir el colegio de sus hijos, pero sobre la base de ciertos derechos y deberes que son comunes en todo el sistema subvencionado.

Dejando fuera a los establecimientos particulares pagados, que son un tema aparte, en el ámbito de la educación subvencionada tenemos dos posibilidades. O entendemos la libertad de enseñanza como la posibilidad de establecimientos al “al gusto del consumidor”, en que cada familia encuentre un colegio a imagen y semejanza de sus convicciones, creencias y condiciones sociales, o bien optamos por una libertad de enseñanza en que los padres eligen el colegio pero sobre la base de ciertas condiciones mínimas que todos los colegios garantizan, como por ejemplo: derechos y deberes de las partes, integración social y diversidad cultural. Se da frente a este punto un choque político tremendo.

Para el progresismo la libertad tiene que ver con que uno se desarrolle en un ambiente diverso, que permita al niño o estudiante que se está formando elegir de entre una gama de posibilidades. Pero hay otra versión de la libertad de enseñanza en que no es el niño el que elige, sino la familia, y manda al niño a una escuela, a un colegio, y hoy también a una universidad, acorde con las ideas y con los intereses particulares de su grupo. El desacuerdo es

profundo y también trata sobre si la sociedad debe o no debe tener el poder para ponerle condiciones al establecimiento subvencionado en cuento es un establecimiento con financiamiento público.

Otro aspecto importante en la relación con la equidad, es el supuesto según el cual la dinámica de la competencia entre los establecimientos debiera ser el factor detonante del aumento de la calidad de la educación. Pablo González ha mencionado varios aspectos que muestran que está lógica instaure e incentive fuertemente la selección y la segregación. Quiero agregar algunas consideraciones más.

- Una es el sistema de financiamiento compartido instaurado en los 90'. Todavía estoy tratando de entender cómo lo hicimos y por qué lo hicimos. El sistema obviamente lleva a que el establecimiento quiera tener al niño que le pueda aportar más económicamente. El que aporta menos es un mal negocio.
- Otra es la administración municipal. Un tema grande, que no ha sido tocado en estos años de reforma. Hoy los establecimientos municipales son, en gran parte, establecimientos huérfanos. Nadie se siente plenamente responsable de las escuelas, nadie dice ésta es mi escuela. El director señala que no tiene atribuciones, el municipio dice que tampoco, la dirección provincial menos, nadie está a cargo del establecimiento. Es un ente que funciona, que trata de cumplir, pero que carece de conducción y liderazgo, de alguien –una institución o una persona– que sienta sobre sus hombros la responsabilidad. Esto tiene que ver con el modelo municipal y con las diferencias abismales que hay en los distintos tipos de municipios.

Entonces sumemos, el niño que es más caro de educar y que no aporta se educa, además, en una municipalidad que es pobre, que tiene miles de pro-

blemas, carencias de recursos y que no tiene suficientes equipos profesionales. Tenemos que empezar a tocar estos temas. En el ámbito de las propuestas, Pablo González planteó algo que comparto: la subvención diferenciada. Pablo la mencionó, pero cuando uno empieza a analizar, a ver cómo podría funcionar, se advierte que es compleja y sobre todo cara. Si se quiere una subvención de verdad diferenciada se requiere muchos recursos, pero igual tenemos que avanzar hacia allá, es ineludible.

Además, definitivamente soy partidaria de que no exista selección escolar por parte de los establecimientos. No es posible este sistema con selección porque siempre va a llevar a la segregación, incluso con subvención diferenciada.

Si hay subvención diferenciada, va a surgir un tipo de colegio especializado en educar a niños con más problemas y va a haber otros que seguirán sin aceptar niños pobres porque hay otras razones, más allá del costo de educarlos, que los hace no quererlos dentro. Pese a que Pablo González señala en su *paper* que no hay evidencias suficientes para hablar que la segregación es mala, el mismo entrega una serie de datos muy elocuentes que evidencian que lo que tenemos actualmente es pernicioso. Hay efectos, del punto de vista de sociedad que formamos, que son nítidos. Entonces, es difícil avanzar en un proceso de eliminación de la selección, aunque es un tema que debiéramos tocar con urgencia.

En cuanto a la modalidad de la subvención, nosotros tenemos una en que se paga por asistencia. Uno obtiene lo que paga y definitivamente este sistema ha sido excelente para lograr cobertura. A estas alturas la cobertura está bastante bien, hemos dado pasos gigantescos en Chile y tenemos mucho de qué estar orgullosos. Sin embargo, quizás haya que pensar en una manera de complejizar la fórmula de entrega de la subvención, que ya no se exija sólo

asistencia o que tengamos, al menos, una parte de la subvención sometida a ciertas condiciones o ciertas evaluaciones. También se requiere repensar el modelo de asignación de la subvención. Y volvemos acá al tema municipal ya mencionado. Seguramente entre los municipios más pequeños y los más pobres, se precisa nuevas instancias especiales entre ellos: crear corporaciones comunes o pasar a otro tipo de órgano administrador de la educación municipalizada.

También es fundamental la gestión y la dirección de las escuelas y ahí también hay dificultades. Hemos estado empeñados en crear un sistema de directores elegidos por concurso que duren 5 años, que sean sometidos a evaluación, y que para concursar estén sometidos a un proceso de acreditación, pero ha sido imposible de concordar porque se considera que esto pasa a llevar una serie de derechos adquiridos de los directores vitalicios, en su mayoría nombrados en la época de la dictadura. Es básico lograr un modelo de gestión de los establecimientos con directores capacitados, con un rol de liderazgo y que asumen su cargo con un proyecto educativo a desarrollar; un director que tiene contrapesos y a quien la comunidad, particularmente los padres, le pide cuentas e información. Si eso vulnera derechos adquiridos habrá que compensar a los afectados, pero priorizando el interés de los niños y de su aprendizaje.

Sobre los profesores se ha hablado mucho. En el panel anterior se abordó bastante el tema de la evaluación pero agregaría que, junto con el tema de los directores, el contrapeso por parte de la comunidad y el modelo de dirección distinto, hay que implementar también un modelo de supervisión distinto. El Ministerio no posee un modelo de supervisión pedagógica suficiente, ni facultades legales adecuada para intervenir. El punto está desarrollado en el informe de la OCDE como un tema clave.

Por último, estimo que la educación parvularia es vital para la equidad escolar. En este ámbito se ha ampliado significativamente la cobertura entre 4 y 5 años y vamos a llegar a finales del gobierno del Presidente Lagos a buenos niveles, pero de 4 años hacia abajo estamos mal y esto posee un impacto educativo importante. El niño que pasa por una educación parvularia buena, llega en mejores condiciones a su vida escolar; si presenta ciertas carencias, recupera mucho en esa etapa.

Además este servicio tiene una serie de efectos extra educacionales:

- En el ámbito social, por las posibilidades de la madre de trabajar.
- Por la protección que significa para estos niños.
- Por las condiciones en que se desarrollarán los niños de menores recursos durante sus primeros años, que sin atención parvularia estarían probablemente encerrados en su casa con sus hermanos, o encargados a una señora que los tendría frente a un televisor.

La educación parvularia es un ámbito donde invertir tiene frutos gigantescos y donde hay que poner un gran énfasis para generar amplia cobertura, y de calidad, que evite repetir las diferencias gigantescas que tiene nuestro sistema escolar.

## A modo de síntesis: Políticas Educativas y Equidad en Chile

Juan Eduardo García-Huidobro<sup>1</sup>

Durante tres días investigadores y responsables de políticas del campo educativo hemos intercambiado experiencias y debatido perspectivas teóricas en torno a los desafíos que los dilemas de la equidad e igualdad educativa significan para las políticas educativas<sup>2</sup>. La conversación fue orientada y alimentada conceptualmente por presentaciones de expertos latinoamericanos, europeos y norteamericanos y por la puesta en común de intervenciones educativas, orientadas a la inclusión e igualdad de oportunidades para grupos y sectores desfavorecidos, realizadas en distintos países.

El Seminario se propuso aportar al análisis y a la búsqueda de propuestas relativas a la equidad e igualdad educativa en Chile. El carácter internacional del evento permitió beneficiarse de la experiencia externa. Además, el debate y la discusión no sólo enriqueció la discusión sobre la situación chilena; varios participantes latinoamericanos manifestaron que el Seminario les servirá para el tratamiento del tema en sus respectivos países.

El primer día se comenzó el debate con una reflexión más teórica centrada en las exigencias de igualdad que se le plantean a la educación desde la concepción de democracia y desde una perspectiva de derechos humanos, para continuar con un análisis internacional sobre los éxitos y fracasos de las políticas educativas en sus logros de igualdad. El segundo día el foco estuvo puesto sobre políticas orientadas específicamente a lograr una mayor igualdad educativa<sup>3</sup>. En la mañana se conoció la experiencia de

EEUU, de algunos países de Europa y de América Latina sobre en tema; en la tarde se analizaron experiencias latinoamericanas de tipo rural y urbano.

El tercer día del Seminario el objeto de estudio fue la educación chilena. Se comenzó por dos análisis que dieron una visión de conjunto y aportaron antecedentes sobre la posible incidencia en la desigualdad de la educación chilena de su sistema de financiamiento y administración. En la tarde se buscó acotar el tema con tres grupos de trabajo que se abocaron a proponer caminos de solución en aspectos pedagógicos (o de educación general), administrativos y financieros.

En los que sigue se va a subrayar algunas de las reflexiones e indicaciones que surgieron para orientar una revisión de las políticas educacionales de Chile en orden a hacerlas más igualitarias u equitativas.

---

<sup>1</sup> El autor es Director de la Escuela de Educación de la Universidad Alberto Hurtado y a él le cupo la coordinación del Seminario. Para este texto se aprovecha los textos de resumen del Seminario realizados por: Marcela Román, Javier Corvalán y Luis Navarro, todos ellos investigadores del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), de la Universidad Alberto Hurtado.

<sup>2</sup> Aunque se hizo algunas referencias a la educación superior; el foco del Seminario fueron las políticas del sistema escolar (niveles parvulario, básico y medio).

<sup>3</sup> Ya desde la convocatoria y la preparación del Seminario se dio diferentes nombres a este tipo de políticas; unos hablan simplemente de políticas focalizadas, otros de políticas compensatorias o de discriminación positiva o de acción afirmativa. Durante el Seminario hubo algunos intentos de clarificar estos conceptos, pero el tema no se cerró.

## I. CONSIDERACIONES SOBRE LA RELACIÓN JUSTICIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN

Las sociedades modernas, particularmente durante el siglo XX, se ordenan teniendo como referente el principio democrático, pero aceptando también el mercado como mecanismo de distribución y articulación de un conjunto creciente de bienes económicos y sociales. Por la acción de éste último, se va a producir un progresivo proceso de segmentación social, que tensiona desde la desigualdad socio-económica la idea de democracia que postula que el orden y la sociedad política deben ser fruto de la deliberación de ciudadanos iguales entre sí. En este contexto a la educación, como institución social, le cabe contribuir a equilibrar la diversificación y la desigualdad productos del mercado y la necesidad de formar a los ciudadanos libres e iguales sobre quienes descansa la democracia moderna.

Desde esta perspectiva la educación puede verse como intervención en la dinámica que el mercado incorpora en la sociedad. El mercado, al articularse sobre el principio de eficiencia, recompensa el resultado de cualquier acción o producto particular, siendo indiferente para él si tal resultado o producto se basa en lo innato, lo heredado, o lo adquirido y sin considerar la amplitud de su distribución social. La educación tiene un funcionamiento opuesto, su acción se opone a todo particularismo y busca incorporar a todos los ciudadanos y ciudadanas en la universalidad de lo político; además pretende romper lo innato y lo heredado con lo adquirido y propone la movilidad social –sobre la base del conocimiento y las habilidades incorporadas– como su principal promesa. En suma: la educación es uno de

los espacios donde se produce el orden y la legitimidad de la sociedad, la que descansa en no menor medida en la esperanza de movilidad e integración social que los sectores más pobres de la sociedad pueden mantener si hay una educación justa.

Este ideario educativo basado en la idea democrática ha sido común a prácticamente todas las sociedades democráticas occidentales que regularon y limitaron la esfera mercantil, dejando fuera de su juego un conjunto de bienes que tienen que ver con la igualdad ciudadana. Hoy se asiste, por una parte, a un debilitamiento de los estados nacionales y, por otra, a la incorporación en las políticas sociales y educativas de mecanismos de tipo mercantil (o de cuasi mercado), pero no se renuncia a una dosis fuerte de regulación. Desde esta perspectiva la justicia en educación puede analizarse según sea su capacidad para negar o al menos debilitar los determinismos y en particular de aquellos que reproduzcan la desigualdad creada por la acción del mercado, especialmente la segmentación social.

No es el caso de Chile actual donde un conjunto muy importante de bienes de la esfera social como la educación, la salud y la previsión social están crecientemente entrecruzados por la dinámica mercantil. En concreto, ya el primer día se fijó una hipótesis sobre la que se volvió en el transcurso del Seminario: *el sistema escolar chileno se esmera en reproducir la pertenencia familiar de los niños en vez de corregirla* (Peña<sup>4</sup>). Es explicable que la familia busque lo mejor para sus hijos y por tanto que las familias con más bienes y más poder luchen por participarlo a sus hijos; es tarea del Estado igualar y redistribuir.

Por lo anterior, la pregunta por la justicia de un sistema educativo lleva a preguntarse si su diseño y el escenario de distribución educativa que establece son distintos del escenario social generado por la acción del mercado. Así, una educación distribuida con

<sup>4</sup> Los nombres entre paréntesis remiten a textos de estos autores incluidos en el presente libro.



el mismo patrón que las diferencias sociales y en la cual los resultados de los alumnos descienden en la misma medida en que su situación socioeconómica es más desmedrada no es compatible con un ideario democrático y refleja la incapacidad de este sistema de compensar el peso del mercado sobre la idea distribución de la educación.

Considerando lo anterior, se avanzó en una caracterización de distintas formas de equidad, que puede ser fructífera para el diseño y la discusión de políticas. Se postuló que la equidad en educación se puede conceptualizar, comprendiendo niveles de complejidad creciente (De Ketele). Un primer nivel de justicia es el de la oportunidad de acceso educativo, un segundo la continuidad de estudios hasta el nivel superior, en tanto un tercero tiene que ver con la equidad de resultados o el logro de “adquisiciones” escolares esenciales para todos. Todavía es posible preguntarse sobre la diferencia que hace lo adquirido en la educación en la vida de las personas y examinar la equidad de realización, para determinar si la educación asegura el dominio de capacidades que efectivamente se puedan poner en juego fuera de ella. Desde el punto de vista de las políticas, la igualdad que realmente importa es la de resultados. Más aún es necesario incentivar la existencia de desigualdades (acciones diferenciadas o discriminación positiva) en los dos primeros niveles para producir la igualdad de resultados. Dicho en breve: una política educativa para asegurar igualdad de resultados debe darse mecanismos desiguales en acceso y tratamiento.

Estas intervenciones políticas desiguales para lograr la igualdad se nombraron de distintas maneras durante el Seminario. Algunos emplearon indistintamente términos tales como focalización, compensación, acción afirmativa; otros insistieron en la importancia de afinar una distinción conceptual entre “discriminación positiva”, “programas compen-

satorios” y “acción afirmativa”. Los primeros referirían a políticas orientadas a asegurar resultados de calidad para niños que provienen o pertenecen a grupos sociales desfavorecidos, mediante la provisión de una oferta educativa diferenciada; los segundos se identificarían con programas que aumentan los insumos “dando más a los que tienen menos” de modo que se igualen las condiciones de partida o reparen de este modo los efectos sociales de una desigualdad; la acción afirmativa remitiría más bien a la idea de intervenir para sostener o ratificar un derecho ciudadano que es lesionado por la desigualdad social.

Conviene anotar que la acción afirmativa y la discriminación positiva provienen de sistemas distintos, siendo la primera una expresión y acción más común en EEUU y la segunda en Europa. Para unos los límites de la acción afirmativa estarían en que no supera ni corrige el tema del logro escolar ni menos aún la promoción social a través de la escuela. Algunos de los efectos no deseados de esta política son la estigmatización de las poblaciones beneficiarias y la desvaloración de los títulos o funciones alcanzados. Por su parte, la política de discriminación positiva sería más integral y reforzaría los apoyos pedagógicos o educativos a poblaciones en dificultad, teniendo metas y objetivos globales de promoción social: éxito, emancipación y valorización (Bouveau). Por su parte, quienes defienden la acción afirmativa se muestran partidarios de políticas educativas basadas en la exigencia concreta e inmediata de los derechos de las personas. Hacen ver lo poco que se ha avanzado en términos de igualdad de oportunidades mediante políticas focalizadas, las que han sido implementadas por largo tiempo sin que se produzca una situación estable de mayor igualdad. Más aún, se llega a postular que estas políticas son, en parte, las responsables de la mayor segmentación acaecida en muchos de los sistemas

educativos de la región (Orfield<sup>5</sup>). Por último, un error de las políticas compensatorias suele ser que ellas se centran en las limitaciones de los estudiantes, aspecto muy distinto a asumir que cada niño/a es diferente en tanto sujeto que aprende.

Con todo, hay que notar que estas distinciones son todavía muy generales y pueden esconder aspectos de injusticia en educación. Por ejemplo, cuando se habla de equidad en el acceso a la educación resulta distinto garantizar el acceso a una escuela homogénea o a una con heterogeneidad social. Podría sostenerse que dado que la dinámica del mercado ha establecido segmentaciones sociales que hace que cada familia se relacione sólo con sus pares socioeconómicos, una educación de acceso justo, al querer romper tal dinámica (y ser por tanto “democrática”) debería proporcionarle al individuo el acceso a un ambiente escolar socialmente heterogéneo.

Fue ineludible en el Seminario la pregunta sobre la viabilidad de tener escuelas que promuevan y favorezcan la equidad de oportunidades y de resultados en el seno de sociedades desiguales. Se plantea que “*la educación no puede ser exitosa en cualquier contexto*” (Tedesco) o que “*la escuela no puede por sí sola*” (Gajardo). Queda cada vez más claro que la educación, por sí sola, no puede resolver la desigualdad de los sistemas educativos y mucho menos la desigualdad de la sociedad. Es urgente pensar la escuela como parte de un sistema social y actuar con otros sectores. Los niños desfavorecidos llegan a ella muy atrasados y mal nutridos. Las políticas educativas son también políticas sociales y ello obliga a intencionar su articulación e integración operacional. Una escuela injusta

resulta de limitaciones en su actuar, pero también de su inserción en una sociedad injusta. Ambos órdenes de causalidad actúan simultáneamente y, por lo mismo, el ideal es abordarlos en toda su complejidad. Por otra parte, hay que cuidarse del inactivismo: “*la escuela no puede por sí sola, pero puede más de lo que piensa y hace*” (Bouveau). Por tanto, junto con avanzar en la re-estructuración social por la vía de la discusión de las condiciones para la sustentabilidad de la democracia y la urgencia de mayor justicia social, se puede hacer mucho aun desde políticas sectoriales que intervengan tanto factores objetivos de inequidad y, crecientemente, la dimensión subjetiva de la escuela (creencias y expectativas docentes).

En esta búsqueda contra corriente para lograr que la escuela provea una educación más equitativa son centrales los actores sociales. Sin dejar de reconocer la importancia de mejorar los materiales del aprendizaje, es fundamental prestar atención a la dimensión subjetiva de los actores del proceso pedagógico. Hay evidencias para sospechar que una debilidad de las políticas focalizadas ha sido la no incorporación de aspectos culturales de los actores. Pese a que se corrobora una y otra vez que una de las claves de las escuelas exitosas en sectores de pobreza está justamente en el manejo de la subjetividad: las buenas escuelas cuentan con comunidades motivadas, comprometidas con el proceso educativo, con maestros y padres que creen en sus alumnos y sus posibilidades futuras, con directivos que creen en sus maestros.

Ahora bien, se trata de un tema de actores, pero también de reorganización de los sistemas educativos teniendo el propósito de una educación justa en su centro. Para lograr esto se requiere un consolidado y amplio consenso social y político que permita pasar a la práctica con decisión y darle permanencia y continuidad a las políticas<sup>6</sup>. En la mayor parte de los países se produjeron consensos iniciales que per-

<sup>5</sup> Gary Orfield, profesor de la Universidad de Harvard, intervino en el Seminario presentando la experiencia de “acción positiva” de EEUU. Desgraciadamente compromisos posteriores le impidieron hacernos llegar su texto.

<sup>6</sup> Sergio Bitar, Ministro de Educación de Chile fue especialmente elocuente en este punto.

mitieron impulsar los cambios legislativos que requerían las reformas, pero no ha sido posible mantener estos consensos iniciales en el tiempo.

Las políticas a favor de la igualdad en educación también requieren una institucionalidad que les asegure consistencia y sustentabilidad. Es frecuente la discontinuidad de las políticas de equidad cuando ellas se asumen como “satélites” o como programas “periféricos” de una política central que suele estar centrada en la búsqueda de más calidad y eficiencia. Hay indicios para pensar que se ha dado cierta identificación entre políticas de equidad y la definición y puesta en marcha programas o acciones compensatorias y/o de discriminación positiva. Estos programas pueden ser muy exitosos y necesarios, pero deben provenir de una política que pone la búsqueda de una educación igualitaria en su foco central y define sus acciones para identificar y atacar los núcleos generadores de la inequidad en ese sistema escolar. Las verdaderas políticas a favor de la justicia en educación no se pueden limitar a acciones que surgen “ex-post”, esto es, para paliar los efectos laterales de políticas que en rigor no se inscriben en una lógica de justicia.

## II. ¿CÓMO PUEDE LA EDUCACIÓN CHILENA LLEGAR A SER IGUALITARIA?

El Seminario dedicó su último día a analizar la equidad de la educación chilena y a proponer medidas para avanzar hacia un sistema educativo más igualitario. Por supuesto que las reflexiones recién expuestas poseen varias implicancias para revisar la educación chilena, lo que redundará en algunas inevitables repeticiones del texto.

Dicho lo anterior cabe la advertencia que el Seminario no pretendió ofrecer un marco consistente y consolidado de política y menos una política integral y sistémica. Sus aportes se mueven más bien en

el plano de las sugerencias de ideas o aspectos que pueden tenerse en cuenta al momento de debatir la política educativa necesaria para mejorar la equidad del sistema.

Así, queda como parte de las exigencias a la política los siguientes criterios orientadores:

- Al examinar la equidad hay que centrarse en mejorar los resultados de todos disminuyendo las brechas, pero también es importante disminuir la segmentación y lograr un sistema educativo más integrado socialmente de modo que prefigure una sociedad más integrada.
- Pensar un sistema educativo más justo no puede ser sólo una tarea orientada a definir “medidas” que corrijan la falta de equidad, sino que debe partir de una revisión atenta de la estructura y el funcionamiento general del sistema, para asegurar que su orientación general sea igualitaria.
- Hay que distinguir entre lo que ya es posible porque consensual y lo necesario, pero que requiere avanzar en su base de consenso.

A continuación se lista las principales recomendaciones:

### 1. Institucionalización de la política de equidad

Una recomendación que apareció varias veces fue la de institucionalizar la política de igualdad educativa. Decir institucionalización es decir permanencia, la que se justifica porque la desigualdad escolar, no es un accidente transitorio, sino una producción social permanente, resultado de permanentes y dinámicas segmentaciones sociales, geográficas; del avance diferenciado de distintos establecimientos; de escuelas que no funcionan.

Evitar la desigualdad y disminuirla/suprimirla cuando existe es una de las responsabilidades centra-

les del Estado en educación y, por tanto, el Ministerio de Educación debiera darse una estructura que cautele este aspecto en cada una de sus acciones. Como se planteó, la igualdad de resultados supone desigualdad de tratamiento, por lo cual esta búsqueda de lo mejor para los distintos grupos de estudiantes en distintas circunstancias, debe ser un criterio ordenador de toda la política. No puede existir “la” política universal y, al lado, un conjunto de “programas” o agregados especiales (“*un poquito mas*”) para los pobres. La orientación general debiera ser evitar las políticas homogéneas y promover los fines comunes y los medios diferenciados, ya que las políticas iguales aplicadas a sectores económica y culturalmente diferentes terminan aumentando la falta de equidad.

Desde un punto de vista más organizacional, decir institucionalización es también decir órgano o agencia del Ministerio (institución) que exija lo anterior (“auditorias de equidad”) y se ocupe del diseño e implementación de políticas de equidad y de las acciones especiales (focalizadas) que requieren distintos tipos de escuelas según sus necesidades. Sólo institucionalizando esta ocupación se puede asegurar, por una parte, estabilidad, organicidad en la política de atención de los alumnos con más riesgo educativo y, por otra, responder a la realidad dinámica de la desigualdad de modo ágil y aprender de las mismas políticas que se implementan.

## 2. Acciones sobre las que se advierte acuerdo

Se mencionó varias acciones urgentes para mejorar la educación de los pobres, que son también posibles, porque en torno a ellas hay consenso y soluciones técnicas disponibles. Algunas de estas acciones son las siguientes:

- En el medio rural sigue habiendo problemas de cobertura: completar el acceso a séptimo y oc-

tavo y mejorarlo en educación media y existen ejemplos internacionales que muestran que es posible hacerlo con calidad (igualdad de resultados).

- Educación preescolar: se ve posible universalizarlo para niños y niñas de 5 años y para niños y niñas de pobreza desde 4 años; además se reiteró que en sectores pobres es fundamental promover el desarrollo temprano de los niños y niñas.
- Los primeros cursos (primero y segundo año básico) de sectores populares urbanos pobres suelen ser muy numerosos, por lo cual podría tener un rendimiento académico alto bajar a un máximo de 30 alumnos por curso o poner un ayudante a los curso de 40 o más alumnos.
- Entregar antecedentes del Simce o instrumentos de evaluación a los establecimientos para que puedan diagnosticar la dispersión de los resultados de aprendizaje al interior de la escuela y dar apoyo a los alumnos con retraso.
- Cuidar que los alumnos de media técnica-profesional no vean limitadas sus posibilidades de acceso a la educación superior, para lo cual hay que asegurar la calidad de la educación general, en los liceos técnico-profesionales.
- Fortalecer, expandir e institucionalizar un sistema de educación permanente. La experiencia de Chile Califica está siendo un primer paso de gran interés.
- Mejorar medidas que tienen aceptación, pero que no han dado todo el fruto esperado. En concreto se mencionó dos casos:
  - (i) La asignación de desempeño difícil, que podría ser de gran utilidad, pero ha tenido un efecto limitado por problemas de diseño que ya se sabe como corregir. Esta asignación busca, mediante un incentivo salarial, que los

buenos profesores y profesoras elijan trabajar en los establecimientos que atienden a alumnos de más riesgo educativo. La medida ha tenido cuatro limitaciones: primero, existe un monto fijo a asignar y una cantidad variable de escuelas que pueden recibir el beneficio, lo que ha llevado a que el beneficio, que podía llegar a ser un 20% del salario base, sea cada vez menos significativo; segundo, la asignación se entregaba sólo por un año, ahora se hace por dos años, sin embargo, para que tenga efectos como fuente de atracción se requiere entregarlas por períodos largos (no menos de seis años); tercero: la asignación es para todos los profesores de un establecimiento y no sólo para los bien evaluados (lo que ahora sí podría darse), con lo que se retiene no sólo a los buenos; por último, las escuelas tienen personal inamovible por lo que es casi imposible atraer a nuevos profesores y profesoras, por lo cual los establecimientos que reciben el beneficio debieran recibir también atribuciones para cambiar un cierto número de docentes.

- (ii) La subvención de reforzamiento educativo que resuelve bien temas relativos a dar apoyo a los alumnos(as) que quedan atrás en alguna asignatura, pero que no logro una satisfactoria implementación en el sistema municipal, ya que había dificultades administrativas para cancelar las horas de clase adicionales a los docentes.

### 3. Temas abiertos sobre los que se requiere construir consenso

Hay también cambios profundos que hacer para lograr que la educación chilena sea más igualitaria y sobre ellos no hay consenso, por lo cual es preciso

abrir un debate lo más serio e informado posible. El estado de la discusión en Chile respecto de educación y equidad requiere pasar desde la intervención a la regulación. En general, los programas e iniciativas de la reforma que, desde 1990, buscaron generar mayores niveles de equidad lo hicieron a partir de una lógica de intervención no contradictoria con el modo de regulación del sistema educativo. Se generaron interesantes procesos sin alterar la dinámica de base del modelo de gestión y organización educativa existente desde 1980. Este modelo posee cuatro elementos básicos: a) libertad de oferta educativa (conocida como libertad de enseñanza); b) subvención educativa por alumno, no sujeta a control público de los resultados logrados, ni diferenciada por nivel socioeconómico del alumnado; c) posibilidad de selección de alumnos por los establecimientos; d) libertad para escoger establecimiento por parte de la familia. Los programas, focalizados o universales, generados por la Reforma Educativa actuaron sin alterar esta matriz. Se advierte un acuerdo creciente en torno a que no es posible un cambio significativo en la equidad de la educación si no se altera algunos de los elementos mencionados.

Gruosamente, como producto de la discusión, podría indicarse que las lecciones que emergen para producir más equidad son:

- Limitar o ajustar la libertad de enseñanza en términos de que ella no implique un proyecto institucional de naturaleza excluyente.
- Evitar la selección de alumnos por parte de las escuelas subvencionadas poniendo un conjunto de regulaciones acerca de la forma de proceder de una escuela cuando posee más postulantes que cupos<sup>7</sup>: formas de inscripción, criterios de

<sup>7</sup> *González en su intervención abundó en este punto y señaló un conjunto de medidas posibles, que habrá que retomar y analizar.*

precedencia, prohibir pruebas de selección. Si se mantiene la posibilidad de la familia de elegir establecimientos hay que evitar que, al mismo tiempo, la escuela elija a los alumnos, ya que de lo contrario se abre un espiral de segmentación. En la misma línea es urgente poner importantes restricciones a la eliminación de alumnos. Por ejemplo: obligar a los establecimientos a entregar un informe detallado del por qué de la no admisión de un niño, limitando legalmente tales motivos e impedir la eliminación de alumnos por bajo rendimiento; además, en los casos de repetición debiera ser un derecho del alumno poder repetir en la misma escuela.

- Condicionar la transferencia de recursos gubernamentales (subvención y otros aportes) a logros o progresos de aprendizaje de los alumnos (sin posibilidad de seleccionar ni excluir alumnos).
- Mejoramiento substancial de la subvención que reciben los más pobres, para lo cual hay cierto acuerdo en implementar una subvención diferenciada que reconozca la complejidad de educar en contextos socioeducativos vulnerables o desfavorecidos. Falta avanzar en los acuerdos relativos a su concreción. Una posibilidad a debatir sería concentrarse en la educación gratuita y establecer, para ella, una subvención de un 50% más que para el resto, la que estaría acompañada de un sistema de supervisión reforzado para apoyar a cada escuela (o a grupos de escuelas del municipio) en el diseño de un plan de acción de mejoramiento, que sea posible con los nuevos recursos. La medida se justifica ya que es la educación que hoy está atendiendo a los más pobres, por lo que es justo que tenga un tratamiento especial. Además si esta educación fuese claramente mejor, podría darse, en algu-

na proporción, personas que la prefieran pese a poder acceder a educación pagada, lo que produce más integración y mejoría de los aprendizajes como consecuencia de aumentar la mixtura social. Este trato sería, en principio, para la educación municipal, pero podrían entrar a un sistema semejante establecimientos gratuitos de educación particular sin fines de lucro (Tercer Sector), que acepten darse las mismas normas en cuanto a acceso y retención de alumnos que deben tener los municipales y que estén de acuerdo con comprometerse a un plan de mejoramiento.

Otros dos temas que implican un cambio profundo en las regulaciones del sistema son:

- Revisión de financiamiento compartido ya que como está contribuye a segmentar y/o a generar distinciones sociales que no van en la dirección de un sistema igualitario. Se trata de un punto complejo, ya que si bien es claro que el financiamiento compartido contribuye a cristalizar segmentaciones del sistema educativo, él aparece en el panorama actual de la educación chilena como un fenómeno irreversible, entre otras cosas por lo cuantioso de los recursos implicados.
- Revisión de administración municipal de la educación. Esto implica diversas cosas. Por una parte, habría que redefinir el diseño territorial del sistema escolar municipal creando nuevos distritos territoriales que re-distribuyen los recursos y capacidades para lograr unidades de administración de un tamaño tal que puedan darle apoyo técnico y administrativo a sus escuelas, lo que hoy es imposible dada el tamaño excesivamente reducido de la mayoría de los municipios. Además, es necesario profesionalizar la gestión municipal de la educación y

flexibilizar los marcos regulatorios que constriñen la gestión de los docentes y recursos financieros.

Por último, dos puntos adicionales de distinto orden:

- Todas las consideraciones de igualdad y no discriminación obligan a tomar en serio y darle urgencia a la formulación e implementación de una política de educación intercultural coherente y seriamente integrada a las restantes políticas.
- Una observación muy actual se refiere a la reciente ley del 15%. Se hizo ver que lo interesante de la propuesta del 15% es que aborda en una sola medida muchos de los aspectos críticos mencionados anteriormente, pero se llamó la atención también sobre la importancia de cautelar los detalles reglamentarios, para impedir que la medida signifique que los establecimientos más pobres pierden a sus mejores alumnos, con lo que se deterioraría la calidad del resto y, además, para evitar la segregación intra establecimiento.

#### 4. El foco de la política: buenas escuelas

En distintos momentos del Seminario se advirtió que es central para lograr una educación equitativa poseer muy buenas escuelas también en los lugares alejados y pobres. “*Esa es la primera prioridad de la política futura*” (Molina). Para lograrlo es importante llegar a diversos arreglos institucionales que superen dos dicotomías que han surgido y que oscurecen las cosas.

- Para tener una buena escuela hay que tener simultáneamente mejores directores y mejores profesores. Las políticas deben propiciar el refuerzo mutuo, sistémico e ínter causal entre las

medidas orientadas a lograr una buena gestión, con aquellas que buscan que los maestros orienten mejor el aprendizaje de sus alumnos.

- Más autotomía para las escuelas y los docentes, pero también y al mismo tiempo más red, más y mejor supervisión (asesoría). La autonomización de los actores permite el despliegue de la creatividad y obliga a más responsabilidad, pero también es importante quebrar el aislamiento de las escuelas, no dejarlos solos. Las orientaciones claras, el liderazgo y el reconocimiento del Ministerio a lo que las escuelas realizan es muy crucial. Normalmente muchos de los rasgos subjetivos de los actores de las escuelas que lo hacen bien (ver supra) se propician en este juego de autonomía y apoyo.

En resumen, el Seminario fue consistente en afirmar que nuestra sociedad democrática requiere una educación de calidad que llegue efectivamente a todos (distribución igualitaria) y sea la misma para todos (integración social). Fue también bastante claro y explícito que lograr lo anterior supone políticas que fortalezcan y apoyen a las instituciones escolares.







