

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1666
16 de agosto de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**REVISIÓN DE QUINCE AÑOS DE POLÍTICA EDUCATIVA EN CHILE:
AJUSTES EN FUNCIÓN DE LA EQUIDAD**

Este documento fue preparado por la señora Viola Espínola, consultora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Una versión preliminar circuló con la signatura DS/4 en calidad de documento de sala en el Seminario-taller "Asignación de recursos para el mejoramiento de la calidad y la equidad educativa", realizado en CEPAL el 10 de enero de 1996. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de su autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

98-8-750

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	v
INTRODUCCIÓN	1
I. TENDENCIAS RECIENTES EN MATERIA DE POLÍTICA EDUCATIVA	2
1. Expansión de la cobertura: mayor rigidez del sistema	2
2. Transformaciones institucionales: descentralización	4
II. EFECTOS DE LAS POLÍTICAS SOBRE LA CALIDAD Y LA EQUIDAD: EL CASO DE CHILE	7
1. El marco institucional y financiero	7
2. Consolidación de la descentralización	10
3. Distribución del saber escolar	16
CONCLUSIONES	21
BIBLIOGRAFÍA	23

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1	Porcentaje de unidades educativas según nse y dependencia. Datos simce 1992	9
Cuadro 2	Cobertura de educación media en relación a la población en situación de pobreza	18
Cuadro 3	Rendimiento en castellano y matemática por nivel socioeconómico	19
Cuadro 4	Porcentaje de logro en castellano y matemática según dependencia (SIMCE 1994)	20

Resumen

A partir de la nueva preocupación por la vinculación entre desarrollo económico y recursos humanos, analiza el doble desafío que se plantea al sistema educativo: asegurar una educación de calidad y pertinente para desempeñarse adecuadamente en el mundo del trabajo y, al mismo tiempo, acortar la brecha entre ricos y pobres, logrando una distribución más homogénea del saber.

Ello se da en contexto complejo, donde escasean los recursos para el sector; donde los procesos de descentralización han agudizado las diferencias de capital cultural y económico entre regiones y municipios; y donde el sistema educativo no se ha modificado para pasar de atender a su nueva clientela mucho más diversificada que antaño y no ha incorporado objetivos y técnicas adecuadas al nuevo patrón de desarrollo.

Analiza, finalmente, el caso de Chile y sugiere nuevas estrategias para alcanzar los fines en educación, especialmente, vía delegación de funciones por el Estado, utilización de mecanismos de subsidio y de compensación a las desigualdades de entrada, mayor preocupación por la eficiencia y la eficacia de las soluciones, y flexibilidad para reorientar programas que producen menor impacto que el esperado.

INTRODUCCIÓN

Al finalizar el siglo, la vinculación entre desarrollo económico y recursos humanos cobra nueva vigencia en América Latina. Las nuevas formas de participación ciudadana y los mercados abiertos se conjugan en un nuevo patrón de demandas sociales, políticas y económicas que canalizan hacia educación expectativas aún más ambiciosas que las de la década de los sesenta. Se plantea la necesidad de crear las ..."condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social" (CEPAL/UNESCO, 1992).

En este contexto, el desafío que enfrenta la educación es doble. Por una parte, es necesario asegurar que todos los estudiantes reciban una educación que los prepare para desempeñarse activa y eficientemente en un sector que busca "transformar las estructuras productivas". Por otra, es necesario lograr una distribución homogénea de los saberes transmitidos por la escuela de modo de acortar la brecha entre ricos y pobres.

El desafío debe ser enfrentado en condiciones nada favorables. Primero, el aumento de las demandas por obtener una mejor educación se da en un momento de crisis en muchos países y de una competencia intersectorial por los recursos en la que educación se encuentra mal posicionada. Segundo, los cambios institucionales que se han implementado en países de la región, delegando responsabilidades hacia la administración local y hacia las familias, no han sido acompañados de las medidas necesarias para compensar las diferencias en capital cultural y económico que la descentralización tiende a acrecentar. Finalmente, los contenidos y procesos internos del sistema educativo, diseñados para atender a las élites más educadas, no han sido modificados para dar una educación adecuada a la diversidad de la población estudiantil en el período post expansionista. Tampoco han incorporado los avances tecnológicos que el nuevo patrón de desarrollo exige.

En Chile, las demandas que el desarrollo económico y la democratización plantean al sector educativo requieren una revisión de las fórmulas de cambio utilizadas hasta ahora. Se necesita adoptar estrategias de intervención en las que el Estado no pretenda volver a hacerlo todo, en las que se observe mayor voluntad de delegar atribuciones a la sociedad, e instaurar mecanismos de subsidio y asignación de recursos capaces de compensar efectivamente las desigualdades de entrada. Las políticas educativas en particular, deberán basarse en las opciones más efectivas a un menor costo, deberán mantener rigurosidad en las mediciones y monitoreo de las actividades, y una flexibilidad real para reorientar las estrategias cuyo impacto resulte menor al esperado.

I. TENDENCIAS RECIENTES EN MATERIA DE POLÍTICA EDUCATIVA

El crecimiento de los sistemas educativos, patrón prácticamente generalizado en la América Latina de los sesenta, requirió no sólo de un esfuerzo económico muy importante, sino también de una conducción fuerte de parte del Estado. Luego, las crecientes demandas desde el sector educación debieron enfrentarse en un marco de restricción presupuestaria, lo que derivó en una reducción del aparato público central y en un mayor poder de decisión en el ámbito local.

En materia de política educativa, surge paulatinamente una nueva forma de decisiones compartidas y de cofinanciamiento con el sector privado, la que ha sido enfrentada sin la necesaria adecuación del rol del Estado hacia políticas compensatorias más efectivas. Este ajuste lento ha tenido un alto costo para los sectores más pobres. Mientras quienes poseen mayor capital económico y cultural encontraron rápidamente las fórmulas para acceder a los beneficios disponibles, los más pobres quedaron cautivos en una oferta que se deteriora progresivamente.

1. Expansión de la cobertura: mayor rigidez del sistema

A partir de los años cincuenta, la educación se expandió en América Latina más que el resto de los servicios, especialmente en la educación primaria. En 1990, 88% de los niños entre 6 y 11 años estaba matriculado en este nivel educativo, en comparación con 58% de 1960. La tasa de escolarización neta era de 90% para este mismo grupo de edad. El 15% de jóvenes entre 12 y 17 años que asistía a la educación secundaria en 1960, subió a 56% en 1988, e incluso a 70% en varios países de la región. La tasa de crecimiento de este nivel educativo fue de 10% anual hasta los setenta, y se ha mantenido en 4% a partir de los ochenta (CEPAL/UNESCO, 1992).

Para dar cabida al crecimiento de la población estudiantil, se construyeron nuevas escuelas, a las que se dotó del equipamiento básico y de los profesores necesarios. Concomitantemente, la administración centralizada creció en tamaño, complejidad y burocracia. Se constituyó un sistema sobre dimensionado y rígido, que fue incapaz de responder a las demandas por mayor calidad y equidad.

La rigidez de los sistemas educativos se expresaba en los siguientes aspectos:

a) Empobrecimiento de los insumos y procesos escolares.

El crecimiento estructural y la diversificación cultural al interior de los sistemas escolares planteó demandas que resultó difícil cubrir con los recursos disponibles. En consecuencia, la infraestructura se deterioró, se empobreció el equipamiento escolar, bajaron los salarios y los mejores profesores buscaron alternativas de trabajo fuera de las escuelas (Lockheed y Verspoor, 1991). Los establecimientos se ocuparon en varios turnos para dar cabida a más estudiantes, con lo que se redujo significativamente el tiempo de enseñanza. Mientras los países industrializados tienen un promedio de horas de enseñanza al año de más de 1.200 horas (Gran Bretaña, 1.344; Canadá, 1.316; USA, 1.260; Corea, 1.554), el promedio de los países de ingresos medios y bajos es de 865 horas (OECD,

1994). ^{1/} A este horario anual reducido hay que agregarle las pérdidas por concepto de atrasos y ausencias de los profesores, inestabilidad climática e interrupciones por orden oficial, situaciones que se dan con mayor frecuencia en los países en desarrollo.

b) Irrelevancia de los saberes transmitidos.

Los saberes transmitidos por la escuela guardan escasa relación con la vida de los estudiantes, con la sociedad, con la cultura y con las exigencias de desempeño laboral. Esto resulta particularmente discordante dada la complejidad y velocidad de cambio de las experiencias a las que están expuestos los jóvenes fuera del sistema escolar. Por otra parte, los diseños curriculares no incorporan los avances de la ciencia y la tecnología que necesitarán para insertarse en el mundo laboral. Los sistemas educativos son fuertemente autorreferidos e incapaces de establecer las conexiones necesarias con los respectivos campos disciplinarios de las universidades y centros académicos, con los avances curriculares de otros sistemas educativos, con los cambios culturales impulsados por los medios de comunicación y su globalización, con el sector productivo y su permanente transformación. En definitiva, un currículum relevante y que incorpore los avances de la ciencia y la tecnología sólo lo logran aquellos grupos sociales que aportan recursos propios para establecer las conexiones necesarias, potenciando la estratificación de entrada.

c) Inferior calidad educativa para los más pobres

La masificación de la educación trajo consigo la diversificación cultural de la población estudiantil. Especialmente en secundaria, a las cohortes de élite que predominaron hasta los sesenta se incorporaron grandes grupos de estudiantes que pertenecían a familias tradicionalmente marginadas de la educación debido a su condición cultural, étnica y económica. Los sistemas educativos en América Latina han demostrado una gran incapacidad para ser eficientes en estos sectores de la población. Diseñados para atender a los estratos relativamente más "cultos", descansan sobre la capacidad de las familias para dedicar horas a complementar el trabajo escolar que queda inconcluso en la escuela, a ayudar con las tareas, y a poner a disposición de los estudiantes libros y materiales de estudio. Sólo los padres que cuentan con medios económicos y educación son capaces de subsidiar de este modo el trabajo escolar (Bernstein, 1977). El resultado es que los estudiantes más pobres no logran manejarse bien en la escuela, y aprenden menos que quienes provienen de familias más acomodadas.

Al llegar a los 80, el panorama resultante es el de sistemas escolares masificados, empobrecidos y que no se adecuan ni a la vida cotidiana de los estudiantes ni a las demandas de conocimiento y manejo tecnológico que plantea el desarrollo. En este contexto, el diseño de políticas enfrenta el desafío de mejorar la calidad de todo el sistema y muy especialmente en los sectores de "alto riesgo educativo", lo que debe alcanzarse con recursos cada vez más escasos.

^{1/} Durante los ochenta las escuelas subvencionadas en Chile funcionaban 37 semanas y tenían 830 horas de clases al año. Esta carga horaria se fue extendiendo gradualmente, hasta que en 1996 funcionarán 40 semanas, lo que aumenta a 1000 las horas de clases.

2. Transformaciones institucionales: descentralización

Recursos fiscales insuficientes para sostener el crecimiento y complejización de los sistemas educativos, y las dificultades para responder desde un centro distante a demandas cada vez más diversificadas y sofisticadas, contribuyen a explicar la tendencia a la descentralización que aparece alrededor de los 80 en muchos países de América Latina (Hevia, 1991; Cassasus, 1996).

La descentralización de la educación formó parte de reformas más globales del Estado, las que tuvieron por objeto transferir algunas funciones económicas y los servicios sociales a unidades de gobierno local. La incapacidad de las estructuras tradicionales para dar respuesta a las necesidades del nuevo modelo de desarrollo condujo a la crítica de su rol histórico como conductor de los procesos económicos y como proveedor exclusivo de los servicios sociales (Prawda, 1992). Cobra preeminencia un nuevo paradigma de la política social en el cual el Estado ya no actúa como único proveedor, sino como ente subsidiario y regulador de la economía y de los servicios sociales (Franco, 1995).

En educación, una vez que se dio respuesta a los requerimientos más urgentes de masificación del acceso, de construcción de la identidad nacional y de integración social, las estructuras administrativas centralizadas no resultaron funcionales para satisfacer las emergentes demandas, relacionadas fundamentalmente con más calidad y con equidad (UNESCO, 1990). Junto con el crecimiento del sistema educativo -escuelas, profesores, estudiantes- también creció el aparato burocrático que la administraba. En la misma medida en que ingresaban estudiantes al sistema, se inyectaban recursos y se contrataban funcionarios para hacer frente a las demandas administrativas de unos subsistemas que habían crecido hasta hacerse inmanejables. Por otra parte, la competencia por los recursos fiscales se hizo más dura entre los distintos sectores de la economía y de los servicios. Aun cuando educación ha sido declarado sector prioritario en la mayoría de los países de la región, ello no ha resultado en un aumento de los recursos suficiente como para cubrir las necesidades.

La diversidad local y regional, así como los distintos ritmos de crecimiento y desarrollo, requerían de una administración ágil y flexible. Al mismo tiempo, la integración de la cultura y las demandas de las comunidades locales sólo podía tener respuesta a través de escuelas abiertas y permeables a la participación de los padres y de la comunidad. Finalmente, las expectativas de financiamiento privado o de los gobiernos locales como complemento a los recursos fiscales determinaron la transferencia de estas responsabilidades a los niveles descentralizados del sistema. En el caso de Argentina, se trató de una delegación casi total de responsabilidad financiera a las provincias (Novick, 1994), y parcial en el caso de Chile a partir de los noventa (Espínola, 1994).

Las políticas de descentralización buscaron solucionar estos problemas - burocracias inmanejables, distancia y desconocimiento de los problemas locales, lentitud y falta de oportunidad de las respuestas, y escasez de recursos - delegando responsabilidades tanto administrativas como económicas a instancias locales. La administración local, más cerca de la comunidad y sus problemas, estaría en mejores condiciones que las burocracias centrales para dar respuestas adecuadas y oportunas a las necesidades locales. Adicionalmente, se complementarían los decrecientes recursos fiscales con aportes privados, aportes familiares o del sector comercial y productivo local (Schieffelbein, 1987; Psacharopoulos, 1986).

Si bien la descentralización ha logrado dar mayor pertinencia y agilidad de respuesta respecto a las necesidades y demandas educativas de la comunidad, las desigualdades entre escuelas, comunas,

localidades y regiones se ha mantenido, tal como se anticipaba (Levin, 1995). Si se quiere una sociedad diversa pero no segmentada, es necesario otorgar nuevos roles al Estado y a la comunidad.

a) Redefinición del rol del Estado: Del Estado proveedor al Estado regulador

En un marco de delegación de responsabilidades, el centro se "retrae", abandona antiguas funciones y se hace cargo de algunas nuevas. "Ello no obsta a que se reconozcan funciones claves del Estado, el que ya no hará las mismas cosas que en el pasado, ni de la misma manera. Será responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos;..." (Franco, 1995). Ya no se trata de la provisión y ejecución, sino de la fijación de estándares, de la evaluación de la calidad y de asegurar la equidad a través de mecanismos de asignación de recursos que discriminen a la población según el nivel y tipo de necesidad.

"Con la descentralización, se produce un desplazamiento de unos sistemas relativamente cerrados respecto a los requerimientos de la sociedad, referidos principalmente a su autosustentación, y controlados por sus practicantes y su burocracia, a sistemas abiertos a las demandas de la sociedad, interconectados y evaluados públicamente" (Cox, 1994). Paradojalmente, mientras más funciones se delegan hacia los niveles locales, más fuerte se hace el centro en las funciones que conserva. Mientras más recursos se transfieren hacia los niveles locales, más sofisticados y fuertes son los mecanismos que se implementan para su control (James, 1986). Sin embargo, las regulaciones y controles pasan a ser indirectos. Se produce un desplazamiento desde los controles burocrático-administrativos, basados en el seguimiento de las actividades y de los procesos y muy coercitivos, hacia otros que se llevan a cabo a través de la evaluación de resultados, de la diseminación de información (transparencia) y del uso selectivo de incentivos.

b) Nuevo rol de la comunidad: De beneficiarios a usuarios

Con la descentralización se produce un traslado del énfasis en la oferta educativa hacia el lado de la demanda educativa. La participación de las familias, de la comunidad y de las organizaciones de la sociedad civil, pasa a ser un elemento crucial en la solución de los problemas sociales. El papel más activo que se asigna a la comunidad descansa en la idea de que "... la **capacidad de innovación** se encuentra **diseminada en la sociedad** y no concentrada exclusivamente en el Estado, y que la misma debe aprovecharse" (Franco, 1995). 2/

Por una parte, la adecuación de la oferta educativa a las necesidades locales descansa en una activa presencia de la comunidad en la escuela. Es la voz de los padres la que se espera contribuya a redefinir y a reorientar las actividades y procesos educativos. Por otra, se desplaza parcialmente la responsabilidad del control de los resultados hacia los usuarios. La escuela se ve presionada, entonces, a dar cuenta a los padres sobre los resultados de su gestión, tanto en lo educativo como en lo administrativo. El Estado, por su parte, debe entregar a los usuarios la información necesaria para hacer las opciones correctas. Surge con fuerza la cuestión de la transparencia, la relevancia de los sistemas de información, de los procesos de medición y evaluación.

2/ Una concepción crítica de la participación sostiene que la solución de los propios problemas por la comunidad "implica una reorientación de la oferta educativa desde una ética de servicio a una ética en la que prima el individualismo y la competencia (Ball, 1993).

Los sistemas descentralizados requieren de usuarios con capacidad para demandar, para exigir, y también para pagar. Cuando la regulación de la calidad es responsabilidad de los usuarios, se supone una demanda organizada e informada. Sin embargo, en países en los que no existe o se ha perdido la tradición de una comunidad organizada, ésta no se transforma en una comunidad activa, participativa y exigente sólo en virtud de la promulgación de decretos de descentralización. En circunstancias que en América Latina existe una débil base organizacional y cultural, la exigencia de una mayor participación potencia las desigualdades ya existentes (Martínez, 1990; Rivera, 1992).

c) Financiamiento diversificado.

La crisis económica de la primera mitad de los ochenta y las condiciones impuestas al servicio de la deuda resultó en un ajuste fiscal importante en la mayor parte de los países de la región (Amadeo, 1991). En el período 82-89 el gasto público social disminuyó tanto en relación al PIB como en términos del gasto real per cápita en relación al gasto público total. El gasto social, y particularmente el de educación, fue más vulnerable que el de otros sectores como la administración general, defensa y otras funciones del Estado (CEPAL, 1994). Sin embargo, este tipo de decisiones varió entre los países. En tanto la situación anterior se observó en Argentina, Brasil y Chile, en México y Venezuela se dio prioridad a seguridad social, vivienda, salud y educación (Reimers, 1990). Con todo, educación se encontraba en una posición muy debilitada en la lucha intersectorial por los recursos públicos. En este contexto, son dos los argumentos de tipo financiero para sustentar las nuevas políticas de financiamiento.

i) Ineficiencia en el uso de los recursos públicos. Un sector de observadores sostiene que no es la escasez de recursos sino la necesidad de lograr un uso más eficiente de los mismos lo que determina el vínculo entre recursos y descentralización (Psacharopoulos, 1986; Castañeda, 1986; Prawda, 1992). La administración centralizada era ineficiente no sólo por los mecanismos de asignación utilizados, sino también por el elevado costo de las propias administraciones centralizadas. Este alto costo se atribuyó a: 1) la incapacidad administrativa de los sistemas centralizados, 2) el alto costo de decisiones inoportunas debido a la distancia entre el problema y su solución, y 3) el manejo centralizado de los costos de salarios y seguridad social (Winkler, 1988; Prawda, 1992).

ii) Baja la inversión en educación. Al mismo tiempo que la población escolar subía, la tasa de crecimiento del gasto público en educación en los países en desarrollo bajó en forma sostenida entre 1970 y 1980 (Psacharopoulos, 1986). El ajuste de la primera mitad de los ochenta, entonces, sobrevino sobre presupuestos ya insuficientes para cubrir el crecimiento. Como solución a esta baja en la inversión educacional se propusieron estrategias de cofinanciamiento, en las que los empresarios, las agencias y fundamentalmente las familias contribuyesen a costear la educación (Schieffelbein, 1987; Malpica, 1994).

iii) Mecanismos de asignación por costo fijo. Además de la cofinanciación, se observa una tendencia a sustituir la asignación en base a un presupuesto histórico por la asignación en base a un costo fijo. El indicador del costo fijo puede ser el costo por alumno, por escuela o por proyecto educativo. Lo importante es que esta última modalidad introduce el principio de que el Estado sólo financia una parte, más allá de la cual surge la responsabilidad de las unidades ejecutoras. Se espera que esta modalidad de asignación actúe como incentivo para que los sistemas educativos locales tiendan a reducir costos.

Tanto el cofinanciamiento como las transferencias en base a un costo fijo sitúan en primera plana la cuestión de la equidad, ya que el aporte de cada comunidad dependerá de la capacidad económica de las familias que participen en el financiamiento.

En síntesis, la descentralización no es neutral respecto a las habilidades y capacidades de los usuarios. Supone una comunidad organizada y con suficiente capital cultural como para saber qué y cómo exigir, y con capital económico para acceder materialmente a las escuelas elegidas.

II. EFECTOS DE LAS POLÍTICAS SOBRE LA CALIDAD Y LA EQUIDAD: EL CASO DE CHILE

Las necesidades del desarrollo imponen a los países nuevos desafíos. i) En el frente interno: democratización, sentar las bases para una participación ciudadana universal. ii) En el frente externo: integración económica, ser competitivos en los mercados internacionales. El éxito en el enfrentamiento de estos desafíos descansa en la formación de los recursos humanos de cada país. La experiencia de los países asiáticos de crecimiento rápido como Corea, Malasia y Singapur parece corroborar esta afirmación, puesto que en ellos el desarrollo económico y social ha ido junto con sistemas educativos de excelencia (Ministerio de Educación, 1992).

Una educación pobre y con escasos años de escolarización tendrá costos tanto individuales como sociales (CEPAL, 1994). Para los individuos representa una disminución de las posibilidades de acceso a trabajo remunerado y a un mayor bienestar. Entre los costos sociales se incluyen los derivados de la repetición, de la capacitación laboral, y de la educación de adultos. Finalmente, está el derivado de recursos humanos sin capacitación, y que por lo tanto no resultan eficientes en sistemas productivos que necesitan competir en los mercados internacionales.

De ahí la importancia de mejorar la educación básica de todos, de subir el piso. Una inversión educacional adecuada y oportuna evitará los mayores costos de la mala calidad educativa de los ciclos básicos. En el caso de los más pobres, para quienes los sistemas escolares no han reducido los riesgos de aprender cada vez menos, repetir uno o más cursos y abandonar más temprano, se requieren políticas especialmente dirigidas a compensar estas desventajas iniciales.

En esta sección, se analizará el caso de Chile desde la perspectiva del impacto de las políticas de los últimos quince años sobre la educación de los más pobres. Una primera aproximación a los resultados parece sugerir que los "paquetes" de medidas implementadas, con gran costo para el país, no son las de mayor impacto sobre los objetivos de mayor calidad y equidad perseguidos por las políticas.

1. El marco institucional y financiero

En la década de los ochenta se implementa en Chile una reforma institucional y financiera del sistema escolar, orientada a reducir el poder del Estado y a transferir responsabilidades al sector privado, en aquellas funciones que las autoridades de la época evaluaron como ineficientes. Con ella quedaron sentadas las bases para una gestión más ágil y adecuada a las necesidades de la comunidad, pero al mismo tiempo se agudizó la segmentación de la población escolar.

La reforma tuvo dos dimensiones importantes. Primero, se traspasaron todas las escuelas públicas a las municipalidades, organismo del Estado encargado de la administración de los servicios de la comuna. Segundo, se incentivó la creación de escuelas particulares, a las cuales se les asignó una subvención per cápita equivalente a la que se entregaba a las escuelas municipales, y un marco normativo muy flexible para administrar estos recursos fiscales. Se mantuvieron bajo el control del nivel central los aspectos relacionados con las normas técnico-educativas, el currículum mínimo y la evaluación de los resultados del proceso educativo. Se transfirieron los recursos básicos para operar las escuelas, así como la responsabilidad de financiar todos aquellos gastos que no fuesen cubiertos por la subvención fiscal. Se descentralizó también la contratación de profesores y la negociación de sus remuneraciones, así como el perfeccionamiento y la mantención y construcción de los establecimientos.

a) Participación del sector privado.

Además de la transferencia de las funciones arriba señaladas, se introdujeron nuevos principios en la regulación del sistema educativo. Los mecanismos para ello fueron la asignación de recursos en base al número de alumnos y el aumento de la subvención a las escuelas particulares.

La existencia de escuelas privadas en su administración y públicas en su financiamiento implicó otorgar al sector privado una participación en la definición de la oferta educativa gratuita. Por otra parte, el mayor número de escuelas particulares gratuitas en el mercado produjo una diversificación de la oferta educativa hasta ese momento muy homogénea, y abrió a muchas familias la posibilidad de optar por otras alternativas educacionales más de su agrado. Se esperaba que la competencia entre escuelas contribuyera a mejorar la calidad de la oferta en todo el sistema. La adopción de modalidades privadas de gestión introduciría elementos de eficiencia que hasta ese momento no formaban parte de las prácticas burocráticas usuales en el sector público.

Inicialmente el financiamiento cubría con creces el costo por alumno. Durante el primer año, la subvención por alumno era 22% más alta que el costo por alumno en las escuelas públicas primarias, y un 60% más alta que la subvención por alumno en las particulares (Infante y Schieffelbein, 1992). A raíz de la crisis de la deuda, se congeló la subvención en 1982, y hacia fines de 1989 ésta había perdido cerca del 30% de su valor real (M.I. Valladares, 1990). La desvalorización del financiamiento afectó por igual a las escuelas particulares y a las municipales. Sin embargo, otras medidas afectaron las prácticas de manera diferente.

b) Competencia y estratificación social

Las autoridades de la época explicitaban que "las reglas del juego" debían ser iguales para las escuelas municipales y particulares subvencionadas, de modo de "garantizar una sana competencia entre ellas" (Matte, 1991). En la práctica sólo las regulaciones técnicas relativas al currículum, la pedagogía y la evaluación eran iguales para ambos tipos de escuelas. Las normas relativas al manejo de los recursos fiscales y a las políticas de personal hacían en cambio una marcada diferencia. Esta mayor flexibilidad administrativa se reflejó en primer lugar en el nivel salarial de los profesores. Según datos reunidos por el Ministerio de Educación en 1990, en el sector particular se gastaba 67% de la subvención en remuneraciones, en tanto que en el sector municipal el gasto en remuneraciones representaba el 90% de estos ingresos (Ministerio de Educación, 1990). En muchas de las escuelas particulares subvencionadas este margen entre subvención educativa y remuneraciones se destinaba a financiar los créditos hipotecarios sobre las construcciones escolares.

Por otra parte, las escuelas particulares subvencionadas se especializaron en una oferta según el modelo de la educación pagada que atiende a los sectores medios y altos. Su oferta resultó muy atractiva para un sector importante de familias. Como consecuencia, la matrícula en este sector subió de 14% en 1980 a 32% en 1990, y la matrícula municipal bajó de 80% a 58% en el mismo período (Estadísticas, Ministerio de Educación, 1990). Esta migración hacia el sector particular evidencia que las escuelas municipales, ex escuelas públicas, estaban ofreciendo una educación que ya no era atractiva para más del 30% de familias. Su tendencia a perder alumnos se mantuvo constante entre 1980 y 1990, bajando la matrícula a razón de 2% al año.

A diferencia de las escuelas municipales, las particulares no están sujetas a la obligatoriedad de recibir a todos los alumnos que soliciten matrícula. Como resultado, se produjo una estratificación de familias según la cual las relativamente más acomodadas optaron activamente por las escuelas particulares, y las más pobres se quedaron en las municipales (Espínola, 1993; Levin, 1995). Datos de la Encuesta CASEN de 1990 muestran que 42% de la matrícula municipal se compone del quintil de ingresos más bajo, en tanto que sólo un 25,8% de la matrícula particular pertenece a este quintil (CASEN, 1990). La clasificación de escuelas por nivel socioeconómico que realiza el SIMCE confirma esta tendencia a la estratificación social según las dependencias administrativas.

Cuadro 1

**PORCENTAJE DE UNIDADES EDUCATIVAS SEGÚN NSE Y DEPENDENCIA.
DATOS SIMCE 1992**

	Alto	Medio	Bajo	Total
Part.Pag.	57.04	42.96	0.00	100
Part.Subv.	6.78	36.38	56.85	100
Municipal	0.51	12.27	87.22	100

Fuente: Análisis comparativo de la equidad de la educación por regiones y comunas según los datos del SIMCE 1992, (1995), PIIIE/UNICEF.

Según la tipología de NSE que hace el SIMCE, la concentración de familias de NSE Bajo es mayor en las escuelas municipales, donde alcanza 87.22%, en tanto que en las particulares subvencionadas el NSE Bajo representa el 56.85%.

Las diferencias entre escuelas municipales y particulares subvencionadas se reflejan también en algunos de sus resultados. Los puntajes del SIMCE muestran que, controlando por características socioeconómicas, las escuelas municipales obtienen consistentemente un promedio de entre 5 y 7 puntos porcentuales por debajo de las escuelas particulares subvencionadas (Aedo y Larrañaga, 1994). Otra fuente señala que cuando se corrigen los resultados del SIMCE por NSE, los resultados obtenidos por las escuelas municipales son más altos que los de las particulares subvencionadas en las comunas de mayor ruralidad - índice de localización geográficos D y E (PIIE/UNICEF, 1995).

Las evidencias sugieren que la diversificación de la oferta no fue aprovechada de igual manera por todas las familias en situación de pobreza. Ello por varias razones. 1) Muchas de éstas no están en condiciones de optar, ya sea porque no acceden a la información, o porque no saben usarla. 2) Los padres que efectivamente eligen escuela no siempre lo hacen guiados por criterios de calidad educativa, y muchas veces se inclinan por variables que dan status social pero no necesariamente una mejor educación (Espínola, 1993).

En un mercado educativo semiregulado como el que opera en Chile desde los ochenta, se acrecienta la estratificación social al interior del sistema educativo, puesto que se abren opciones sólo para aquel sector que está en condiciones de identificarlas. 3/ Los grupos con menor capital cultural permanecen igualmente "cautivos" y sin opciones en la medida que no saben acceder ni usar la información, en los casos en que ésta está disponible (Levin, 1995). Por otra parte, las escuelas tenderán a evitar a los alumnos más pobres, a los que resulta más caro enseñar, de modo de poder mostrar mejores resultados con menores recursos. Al mismo tiempo, tenderán a seleccionar a las familias relativamente más acomodadas, que son las que están más dispuestas y tienen mayores posibilidades de financiar las actividades de la escuela.

En síntesis, si bien se dan las condiciones institucionales para un sistema educativo más permeable a las necesidades de la comunidad, no se ha logrado contrarrestar los efectos estratificadores de la descentralización y la brecha entre escuelas municipales y particulares subvencionadas no disminuye. Las escuelas particulares cuentan con condiciones más flexibles para operar, y atienden de preferencia a los grupos medios y altos. Las municipales, por su parte, atienden mayoritariamente a la población rural y urbana más pobre. Estas últimas no han logrado sobreponerse a las modalidades de administración burocráticas y a su dependencia del Ministerio de Educación en Santiago, lo que se ha debido a una débil capacidad profesional para manejar los asuntos administrativos y a una resistencia desde el centro para entregarles mayores atribuciones.

2. Consolidación de la descentralización

Al asumir en 1990 el gobierno democráticamente elegido, las políticas educativas se construyen sobre la estructura de la educación pública diseñada en los ochenta: escuelas gratuitas administradas respectivamente por los municipios y empresarios particulares y financiadas enteramente por el Estado. El gobierno central buscó recuperar su rol conductor en la fijación de políticas curriculares, laborales y financieras, y a la vez implementó medidas destinadas a corregir algunos factores cuyo impacto sobre el sistema educativo se evaluó como negativo (Educación de Calidad para Todos, Mineduc, 1993, pp. 12-15). Las prioridades de la política educacional fueron el mejoramiento de la calidad tanto de los procesos como de los resultados educativos, y la equidad en la distribución del saber escolar. Se buscó asimismo, remediar la situación laboral de los docentes, asegurándoles la estabilidad en sus puestos de trabajo y mejorando sus remuneraciones.

3/ Se entiende que el mercado es semiregulado porque éste opera dentro del siguiente marco: i) no hay obligación de asistir a la escuela más cercana, pero el cobro que se realiza en algunas particulares subvencionadas restringe el acceso a éstas; ii) las escuelas disponen de información respecto de sus resultados educativos medidos por el SIMCE, pero ésta no se distribuye a los padres; iii) la fijación de las remuneraciones docentes por el gobierno central determina fuertemente el presupuesto de operación y por lo tanto limita también las condiciones de la oferta.

a) Fortalecimiento del nivel central.

La voluntad de mantener la descentralización se expresa en que "Las políticas definen nuevas relaciones entre regulaciones estatales y autonomía de las instituciones y sus actores, en que las primeras operan como marcos amplios dentro de los cuales se incentiva y se celebra la iniciativa y creatividad de las unidades más descentralizadas y de los individuos" (Cox, 1994). Sin embargo, algunas de las medidas implementadas contradicen esta voluntad, la que no deja de ser una declaración de principios. Es así como la aprobación del Estatuto Docente (ED) produce una recentralización de decisiones cruciales en materia de políticas de personal como salarios, contrataciones e incentivos.

El ED establece aumentos salariales por dos vías complementarias: i) la Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN) para garantizar un sueldo mínimo de US\$ 360 mensuales, y ii) incentivos especiales a la experiencia, para perfeccionamiento, cargos de responsabilidad y trabajo en áreas apartadas. Los salarios se reajustarían de acuerdo al IPC. Estos ajustes salariales significaron un aumento de 33% de las remuneraciones entre 1991 y 1994 (Dirección de Planificación y Presupuesto, Mineduc, 1994). Para cubrir las alzas en las remuneraciones - que la subvención no logra cubrir - se creó un Fondo de Recursos Complementarios (FRC), el cual es distribuido de acuerdo al número de docentes en cada escuela. El costo del ED incluyendo remuneraciones, incentivos y pago de desahucios representó un aumento de 38% respecto al presupuesto de educación de 1994 (Ministerio de Educación, 1994a). Estas medidas contempladas en el ED significan un retroceso en materia de descentralización, e introducen gran rigidez en la administración. De acuerdo a ellas, las escuelas no pueden adecuar sus plantas de personal docente a las necesidades del servicio lo que, considerando la pérdida de matrícula en las escuelas municipales, esto significa costos mayores.

A diferencia de los incrementos salariales, que afectan a los profesores municipales y particulares por igual, el ED aseguró la estabilidad laboral exclusivamente a los profesores del sector municipal.

Las políticas de apoyo financiero centralizadas en el Ministerio de Hacienda y la SUBDERE contribuyeron a fortalecer el centralismo y la dependencia de los municipios respecto de la solución de sus problemas financieros (Informe Ford, 1995). El promedio del aporte municipal para complementar la subvención educativa representó sólo el 12% del gasto total en educación en 1994 (SUBDERE, 1994). Este promedio esconde las diferencias en la capacidad financiera de los municipios. Mientras las municipalidades urbanas con ingresos per cápita más altos - 25 entre las 335 del país - aportan \$50.000 al año por alumno, las que tienen índices de pobreza más altos sólo aportan en promedio \$14.000. La pobreza de algunos municipios, combinada con una gestión muchas veces deficiente provocó un déficit en la administración de la educación que representaba 16% del ingreso por concepto de subvenciones en el sector municipal (Asociación Chilena de Municipalidades, 1994). Los aportes de la SUBDERE para cubrir el déficit municipal significaron un aumento del aporte anual por alumno de 31,4% entre 1990 y 1993 (Rodríguez, 1994). 4/

Si bien estas políticas lograron mejorar el clima y las condiciones de trabajo, los resultados académicos no mejoraron en función de las alzas salariales, y el mejor rendimiento de las escuelas

4/ El aporte extraordinario anual por alumno al sector particular subvencionado, se debió al alza de la subvención y de las remuneraciones docentes y alcanzó sólo el 19%.

particulares subvencionadas en relación a las municipales se mantiene aún cuando sólo los profesores de las municipales cuentan con estabilidad laboral. La cobertura del déficit municipal, que se aplica discrecionalmente en algunos municipios, contribuye a fomentar la dependencia y retrasa la necesaria revisión de los modelos de gestión. Es decir, representa una solución inmediateista y una prolongación, si no una profundización, de los problemas para el mediano y largo plazo.

Finalmente, el centralismo se expresa también en la resistencia a otorgar autonomía a los establecimientos educativos, o una mayor participación a los padres y a la comunidad. ^{5/} Esta actitud no se hace eco de las evaluaciones de las políticas de descentralización apuntan a que el mejoramiento del servicio educativo descansa en los espacios de decisión para gestionar innovaciones, adecuar espacios y procesos, para responder en forma oportuna a la demanda desde las escuelas.

b) Mejoramiento de las condiciones educativas.

Las políticas implementadas en la década de los noventa en Chile han tenido como propósito "elevar en forma sustancial el piso de condiciones en que profesores y alumnos de la educación subvencionada trabajan, desde los espacios hasta la disponibilidad y calidad de libros y material didácticos, pasando por la salud y actualización profesional de los profesores" (Cox, 1994).

Este es el caso del Programa MECE, el de mayor alcance por estar dirigido a todas las escuelas gratuitas del país. En primaria, el MECE comprende dos líneas de acción: i) más insumos para las escuelas y ii) sistemas de incentivos para las innovaciones pedagógicas. A través de la primera línea se distribuyen más libros de texto a todos los alumnos, material instruccional y guías para los docentes, bibliotecas para los cursos de primero a cuarto básico, reparación de los edificios escolares, perfeccionamiento docente en las asignaturas básicas y atención en salud para los alumnos de los primeros cuatro años. Las innovaciones han sido abordadas a través de un programa computacional de comunicación e intercambio pedagógico (Proyecto Enlaces, Estado de Avance, 1994), y a través de los Proyectos de Mejoramiento Educativo. Estos últimos pretenden desarrollar la capacidad de innovación y autonomía pedagógica de los profesores, y provocar un cambio en la cultura organizacional de la escuela a través de la elaboración de proyectos competitivos y concursables (Ministerio de Educación, 1994c). En la educación secundaria el programa de modernización se puso en marcha en 1995, y se orienta a mejorar los procesos educativos en el aula y en la escuela, a distribuir más insumos educativos y a reparar los edificios escolares (Ministerio de Educación, 1994b).

Si bien estos programas han tenido una buena acogida en la comunidad educativa - profesores, padres, directores de escuela e incluso alumnos -, el impacto sobre el rendimiento escolar ha sido muy poco significativo, y no guarda relación alguna con los recursos invertidos y el esfuerzo desplegado. Además, la estrategia de asignación de recursos utilizada por el MECE, que no distingue entre los distintos tipos de establecimientos, no se ha compadecido de la diversidad de la población beneficiaria. Esto será discutido más adelante.

^{5/} Se ha distinguido entre una descentralización a través de mecanismos de mercado, con énfasis en la oferta de opciones educativas diversas, y una descentralización más política, con énfasis en mecanismos más participativos de opinión y toma de decisiones (Levin, 1995). En Chile se trata fundamentalmente de una descentralización de mercado, y la participación es aún incipiente, y se limita casi exclusivamente al financiamiento de algunos gastos de las escuelas. La participación en asuntos curriculares e incluso administrativos de las escuelas, no es una realidad generalizada.

c) Aumento del financiamiento.

El desarrollo del país y la formación de recursos humanos para sustentarlo requerían de un aumento sustancial de la inversión en educación. Así lo recomendó un Comité Técnico Asesor designado por el Presidente de la República y compuesto por autoridades de sectores sociales y políticos del país. En el informe emitido por la entidad se recomendó aumentar la inversión desde 4,5% del PGB en 1994 a 8% en el 2000 (Informe del Comité Técnico Asesor a la Presidencia de la República, p. 74). El gobierno tomó esta recomendación, y en 1994 el Ministro de Hacienda anunció un plan económico en el que se contemplaba "... llegar, en menos de 8 años, a un gasto total nacional en educación que represente 7 puntos porcentuales del Producto..." (Discurso del Ministro de Hacienda, 30 de agosto de 1994). Esto se entendió como un compromiso nacional con la educación, que debía ser asumido por el Estado y por los particulares en las siguientes proporciones: 1% se originaría en el gasto fiscal, otro 1% provendría de las familias y el 0,5% restante de la venta de activos públicos.

Parte de los recursos fiscales adicionales se destinarían a sostener la recuperación del valor de la subvención educativa, la que había perdido 30% su valor de 1980. ^{6/} Para contrarrestar esta pérdida de recursos se aumentó la subvención por dos vías: i) se la reajustó por sobre el IPC, y ii) se aumentó su valor per cápita en aquellos niveles y modalidades educativas que resultaban más costosas - educación de adultos, educación técnica y educación especial. En 1990 el IPC era de 27,3% y la subvención aumentó en un 18,9%. Esta situación se había revertido en 1993, de modo que el reajuste de la subvención fue de 32,8%, superando significativamente al IPC de 12,2% (Espínola, 1994).

El aporte más significativo desde el sector privado se ha dado en el ámbito del financiamiento compartido, posibilidad que se establece por ley en 1993, permitiendo a las escuelas particulares de educación básica (no así a las municipales) cobrar parte de la colegiatura a las familias. Esta propuesta tuvo muy buena acogida en las escuelas, de modo tal que a fines del año escolar 1993, 33% de las escuelas particulares subvencionadas y 12% de los liceos municipales cobraban a los padres. Los cobros mayores a 50% de la subvención van acompañados de un descuento proporcional. Un 7% de los establecimientos que cobraban, lo hacían en montos bajo el 50% de la subvención, quedando exentas de la deducción (TASC N° 47, Ilades, 1994). En 1994 el aporte complementario a la subvención recaudado por esta vía ascendió a US\$ 37 millones, y se esperaba un aporte de US\$ 50 millones para 1995 (Passalacqua, 1995).

Desde nuestra perspectiva de análisis, hay dos aspectos del financiamiento compartido que vale la pena discutir. En primer lugar, el hecho de que las escuelas municipales básicas no puedan cobrar mientras que las particulares sí, introduce un elemento de desigualdad que atenta contra una distribución equitativa del servicio educativo. En segundo lugar, el ahorro que le significa al Estado

^{6/} Se abren nuevas fuentes de financiamiento fiscal alternativo a las que se accede vía presentación de proyectos. Son competitivos y por lo tanto exigen el cumplimiento de los estándares fijados por las regulaciones de la postulación. Discriminarán a los concursantes locales en términos de su capacidad para acceder a estas fuentes alternativas y en cuanto a su capacidad profesional para la elaboración de los proyectos de acuerdo a los estándares mínimos. Las fuentes de financiamiento por proyectos pueden ser estatales (PME, FOSIS, FNDR) o privadas (empresas, casas comerciales, agencias donantes, agrupaciones religiosas).

la deducción de la subvención a las escuelas que cobran no es reinvertido en el sistema escolar, representando así una pérdida para el sistema (Espínola, 1994).

La participación del sector privado en el financiamiento de la educación se complementa con el aporte del sector empresarial, el cual puede acogerse a una exención tributaria en el caso de realizar donaciones para el mejoramiento de la educación.

Aun cuando a esta modalidad de financiamiento privado accede cualquier escuela, el mecanismo representa un riesgo para la equidad. En la práctica, sólo acceden a él aquellas escuelas que tienen acceso directo al sector empresarial, capacidad profesional para generar proyectos, y liderazgo que asuma las negociaciones y gestiones necesarias. Un catastro realizado por UNICEF muestra que gran parte de las escuelas que se benefician de donaciones pertenecen a Corporaciones privadas o a Fundaciones, con vinculaciones estrechas con el sector privado. Las escuelas más pobres y por lo tanto más necesitadas de financiamiento adicional no acceden fácilmente a este beneficio, lo que constituye otro factor que requiere de la acción compensatoria del Estado.

d) Estrategias de focalización.

Las políticas explícitamente pensadas para lograr la equidad son escasas y débiles. Se privilegian estrategias de asignación que favorecen a todas las escuelas subvencionadas por igual, no discriminando por nivel socioeconómico ni por tipo de administración. 7/ La asignación de recursos en función del tipo de escuela tiene sentido en la medida que la pobreza se concentra en las escuelas municipales, que son la mayoría de las rurales y unidocentes, y en las urbano marginales.

Con el propósito de compensar las desigualdades, las políticas de los noventa definen sólo dos estrategias que contemplan acciones de discriminación positiva. i) Programa de las 900 escuelas, que canaliza apoyo técnico y recursos selectivamente al 10% de las escuelas más deficitarias académicamente. ii) Acciones orientadas a las escuelas rurales, con especial énfasis en las escuelas incompletas. 8/ Nos detendremos en esta sección en el análisis del Programa de las 900 escuelas.

El Programa de las 900 escuelas, P-900, se concibe como de "tratamiento intensivo" destinado a apoyar al 10% de escuelas básicas con logros académicos más bajos en cada región. Los criterios para seleccionar las escuelas son tres: i) bajo rendimiento académico según los indicadores del SIMCE, ii) situación socio-económica desmedrada, según indicador de NSE del SIMCE, y iii) tamaño y accesibilidad de la escuela; se dejó fuera las muy pequeñas o de difícil acceso, ya que el programa supone apoyo semanal de los supervisores. A pesar de que las escuelas uni, bi y tri docentes cumplen

7/ Constituye una excepción la distribución de raciones alimentarias que la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, organismo dependiente del Ministerio de Educación, que entrega raciones sólo a los escolares en riesgo de desnutrición. Esta distribución se realiza en base a un indicador de vulnerabilidad que contempla relación peso-talla, educación de la madre e ingreso familiar.

8/ Un mecanismo destinado a favorecer a las escuelas rurales pobres ubicadas en lugares apartados que no se menciona entre las políticas redistributivas es la asignación por desempeño en lugares difíciles contemplada en el Estatuto Docente y financiada a través del Fondo de Recursos Complementarios. Tiene por objeto favorecer el trabajo de profesores experimentados en áreas rurales apartadas y pobres.

con los criterios para ser seleccionadas para el programa, no se incluyeron ya que la propuesta pedagógica supone escuelas con no más de un curso combinado en el primer ciclo básico. ^{9/}

El P-900 atiende un promedio de 1.100 escuelas por año, (con una rotación estimada en 12%), y 184.000 alumnos al año. El costo total del programa hasta junio de 1992 era de US\$ 16,8 millones, de los cuales 60% es cubierto con donaciones y el 40% restante con aportes fiscales. El costo total no alcanza 1% del gasto ejecutado en educación básica durante 1992. El costo anual por alumno es de US\$ 26, lo que equivale a 11% del aporte anual por concepto de subvención.

Las líneas de acción del P-900 son las siguientes: 1) talleres de perfeccionamiento para profesores en las asignaturas de castellano y matemática, 2) distribución de material educativo consistente en guías de autoaprendizaje y bibliotecas de aula, 3) talleres de Aprendizaje para los alumnos de aprendizaje lento de tercero y cuarto básico, a cargo de monitores jóvenes de la comunidad, y 4) reparación y mantenimiento de la infraestructura (Filp, 1994).

A partir de 1992 se inicia un proceso de egreso de las escuelas que, a contar de un año de su incorporación al programa, logran incrementar los puntajes SIMCE sobre el promedio regional. A partir de 1993 también se "dan de alta" las escuelas que se adjudican un PME en el concurso abierto realizado en el contexto del Programa MECE.

El indicador usado para medir el impacto del programa en el rendimiento de los alumnos es el puntaje SIMCE. La primera medición de impacto se llevó a cabo con el SIMCE de 1992, el que se comparó con el SIMCE de 1988, considerado como la línea base. La muestra de escuelas sometidas al P-900 mostró un incremento de 17.8 puntos porcentuales en los promedios de castellano y matemática. En términos relativos, las escuelas del P-900 subieron más que el resto de las escuelas gratuitas, que subieron 6,16 puntos menos. Estos resultados muestran que el P-900 logra disminuir la brecha inicial entre las escuelas gratuitas que participan y las que no participan en el programa.

Otro criterio de medición de impacto es el mejoramiento respecto a los promedios regionales de las escuelas gratuitas y los promedios del P-900 de las propias escuelas seleccionadas. Estos indicadores señalan que entre 1990 y 1992, entre 45% y 50% de las escuelas lograron superar estos promedios, en tanto que el resto o no supera los promedios regionales o no mejora sus puntajes en relación al SIMCE anterior (García Huidobro y Jara, 1994).

La estrategia de focalización del P-900 sólo logra mejoras moderadas en el rendimiento de las escuelas más pobres, y los efectos del programa son de corta duración, puesto que un porcentaje importante de escuelas cae nuevamente obteniendo en el SIMCE puntajes bajo los promedios esperados (García Huidobro y Jara, 1994).

Junto a medidas que incorporan elementos compensatorios como el MECE rural y el P-900 hay otras que no discriminan según niveles de pobreza, y por lo tanto tienen un impacto negativo en términos de desigualdad. Mencionaremos solamente a las que aquí hemos identificado: el Programa MECE, que distribuye iguales recursos a las escuelas independientemente de las necesidades; la

^{9/} Las escuelas de uno, dos o tres docentes, pueden tener a su vez cursos combinados. Estos son los que agrupan en un mismo curso a estudiantes de diferentes edades, que cursan por lo tanto distintos niveles educativos.

subvención educativa, que distingue a los distintos niveles educativos y se entrega sólo a un porcentaje de la matrícula rural; ^{10/} y las alternativas de financiamiento privado, a las que difícilmente acceden las escuelas más pobres.

En definitiva, las medidas de focalización para lograr la equidad son débiles y de pequeña escala, y no logran compensar la desigualdad que potencian las restantes políticas del último período.

3. Distribución del saber escolar

Para terminar, en esta sección se analizarán las políticas educativas para mostrar de qué manera los pobres aún permanecen marginados no sólo de la mayor cantidad de recursos e insumos en equipamiento e infraestructura, sino de la educación como tal. Esto último se da con particular gravedad en el grupo de entre 14 y 19 años, parte del cual no accede a los insuficientes liceos y escuelas técnicas.

La mayor debilidad de las políticas está en el escaso impacto sobre la equidad. La distribución es desigual, la brecha se mantiene, no hay control de los factores que contribuyen a la desigualdad, y los escasos mecanismos compensatorios no han resultado suficientemente eficaces. Esto se debe fundamentalmente a una discrepancia entre los objetivos y las políticas, según la cual "...se tiende a aplicar soluciones homogéneas a realidades sociales que son heterogéneas, con lo que hay ineficiencia en el uso de los recursos y, probablemente, ineficacia en el logro de los objetivos buscados" (CEPAL, 1995). Se ha realizado un importante esfuerzo organizativo y financiero para mejorar la calidad y la equidad, "...pero si se analizan los resultados de esa inversión, la conclusión es que los recursos no han favorecido a los pobres" (Ibid., 1995). Al menos no en la proporción y profundidad necesaria para asegurarles la educación y las herramientas para salir de la pobreza.

a) La cobertura no ha dejado de ser un problema: no todos los pobres acceden al liceo.

En la literatura que se refiere a las políticas educativas de los últimos 15 años en Chile parece imperar un cierto optimismo respecto a la magnitud de la oferta y su accesibilidad para la población de los respectivos grupos de edad. Afirmaciones respecto a que "... en Chile, el problema central de su sistema escolar ha dejado de ser el acceso al sistema,..." (Cox, 93, p. 5), nos llevan a pensar que el problema de la cobertura está ya solucionado, y que la agenda de las políticas a futuro debe concentrarse en mejorar la calidad de una oferta que es accesible para toda la población. Sin embargo, análisis más finos de estas cifras muestran que si bien los promedios nacionales son satisfactorios, alcanzando 92% en la educación básica y 75% en la educación media, éstos esconden diferencias por NSE y área geográfica que muestran que hay un número significativo de niños y jóvenes que no acceden al sistema escolar. En su mayoría, estos pertenecen a los estratos más pobres de la población.

^{10/} La subvención varía de acuerdo a dos tipos de criterios: i) internos, que distinguen por nivel educativo, según el costo estimado de la educación en cada uno de esos niveles, y ii) externos, que distinguen entre escuelas rurales y urbanas, para compensar el bajo número de alumnos y la asistencia irregular en las escuelas rurales. La asignación de ruralidad cubre solamente 42% de la matrícula rural, mientras que el 58% de la cual recibe la subvención regular.

La encuesta CASEN mostró que en 1987 el 10,7% de los niños de 6 a 13 años no estaban incorporados al sistema escolar, de los cuales 49,8% provenía de hogares clasificados en el 30% de más bajos ingresos. Esa misma encuesta detectó que 19,3% de los jóvenes entre 14 y 17 años no asistía a ningún tipo de establecimiento de enseñanza media, de los cuales 53,9% pertenecía a familias del 30% más pobre de la población (ODEPLAN, 1987).

Al comenzar la década de los noventa, si bien había cada vez menos niños y jóvenes fuera de la escuela o del liceo, este grupo marginado pertenecía selectivamente a los estratos más pobres. Del 3,4% de los niños entre 6 y 13 años aún estaba fuera de la escuela primaria, 50,5% pertenecía al quintil de ingresos más bajo. En el grupo de 14 a 17 años, 19,7% estaba marginado del sistema, de los cuales el 40,3% pertenecía a familias del quintil de ingresos más bajo (CASEN, 1990).

Así, el problema de baja cobertura se da principalmente en la educación media, en donde además se observan diferencias regionales importantes (Compendio de Información Estadística, Ministerio de Educación, 1993).

En el Cuadro 2 se aprecia que aquellas comunas en las que las cifras de cobertura están bajo el promedio nacional de 75.06%, la pobreza tiende a ser alta. Es el caso de las regiones VII, IX y X, que a su vez muestran porcentajes de pobreza por sobre el promedio. Constituye una excepción la Región Metropolitana, en la cual la cobertura se encuentra en el promedio nacional, en circunstancias en que el porcentaje de pobreza es inferior al promedio nacional. Es posible que la baja cobertura aquí se explique en parte por una escasez de oferta de educación media en comunas peri urbanas pobres.

El análisis de la cobertura en educación media por comuna sugiere que el problema está en una oferta insuficiente. En las comunas de la Región Metropolitana en las que se atiende a un porcentaje bajo de la población de entre 14 y 19 años, como es el caso de La Florida, que atiende al 34,1%, y Peñalolén, que atiende al 15,3% de ese grupo de edad, los pocos liceos que hay tienen su capacidad copada y no pueden recibir más alumnos. Sin embargo, muchos de estos jóvenes se trasladan hacia comunas vecinas en las que hay una mayor oferta disponible, solucionando así su problema educativo.

Esto no sucede en las comunas rurales con baja cobertura en las cuales las alternativas ofrecidas por comunas vecinas también son escasas. A la escasez de la oferta se agregan los costos del traslado interurbano y del abandono de los trabajos agrícolas que realizan muchos de los jóvenes (temporeros). Estas situaciones, propias de comunas rurales, afectan selectivamente a los más pobres, dejándolos fuera del liceo o de la escuela técnica.

Este es el caso de dos de las comunas de la VII Región, Yervas Buenas y Maule, que cuentan con un liceo cada una, y atienden al 15,1% y al 10,5% de la población entre 14 y 19 años, respectivamente. Quienes cuentan con medios suficientes, se trasladan a la comuna de Talca, que ofrece educación media tanto Científico-Humanista como Técnico-Profesional. Las evidencias muestran que es la juventud de menores recursos de ambas comunas la que no se encuentra en condiciones de abandonar sus trabajos o de pagar el costo de la movilización. De este modo, asiste al liceo en forma muy interrumpida y no logra completar más de dos años de educación media (Proyecto Ford/SUBDERE, 1995).

Cuadro 2

**COBERTURA DE EDUCACIÓN MEDIA EN RELACIÓN A
LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA**

Región	Cobertura Ed.Med.	% de Pobreza
I	84,68	22,8
II	88,64	26,3
III	93,88	34,0
IV	74,39	33,3
V	83,64	27,5
VI	71,86	34,2
VII	61,99	40,4
VIII	74,88	40,5
IX	68,38	33,6
X	67,07	33,3
XI	72,63	28,8
XII	94,34	14,8
RM	75,89	21,0
Total	75,06	28,6

Fuentes: Compendio de Información Estadística, Mineduc, 1993; Situación de la Pobreza en Chile, Encuesta CASEN 1994, (Resultados Preliminares), CEPAL, oct. de 1995.

La solución para asegurar el acceso a la educación media no parece ser la de construir nuevos liceos, ya que en las comunas más afectadas por la baja cobertura un nuevo liceo no sería rentable por carecer de población en la comuna para llenar las plazas. Las soluciones posibles son de dos tipos: i) subsidiar el transporte de los estudiantes a comunas vecinas en las exista una oferta apropiada, y ii) establecer convenios intercomunales a través de los cuales la comuna que cobra la subvención financie el transporte de ese estudiante.

Desde la perspectiva de la equidad social, la situación dista mucho de ser satisfactoria, y la incorporación del 20% de los jóvenes más pobres a la educación media es aún una tarea pendiente.

b) Las mejoras no llegan a las escuelas más pobres.

El SIMCE es el instrumento más confiable que se tiene a la fecha para determinar los niveles de rendimiento de cada escuela, comuna y región (REPLAD/UNESCO, 1994). La evolución de los resultados SIMCE a partir de los noventa, en que se implementan medidas para mejorar la calidad, muestran una discreta tendencia a subir. Los puntajes de cuarto básico en matemática suben 7 puntos

porcentuales entre 1990 y 1992, y 2 puntos entre el 92 y el 94; los puntajes de castellano, por su parte, suben 7 puntos entre el 90 y el 92, y bajan 1 punto entre el 92 y el 94 (**Resultados SIMCE 1994**, Mineduc, 1995). Sin embargo, esta mejoría relativa no llega en igual medida a los grupos de estratos altos y bajos, a las escuelas rurales y a las urbanas.

Los resultados que entrega este instrumento de medición muestran sistemáticamente que la relación entre los promedios porcentuales de logro y el NSE de las escuelas es altamente consistente. Cualquiera sea la dependencia administrativa o la ubicación geográfica de la escuela, el logro disminuye con el NSE (Unicef/PIIE, 1995).

La prueba distingue cuatro NSE (A, B, C, y D) según la educación promedio de los padres y el gasto familiar mensual en educación. Los resultados de las dos asignaturas "duras", como son castellano y matemática son concluyentes.

Cuadro 3

**RENDIMIENTO EN CASTELLANO Y MATEMÁTICA POR
NIVEL SOCIOECONÓMICO**

NSE	Castellano	Matemática
A	82.65	85.14
B	72.24	73.99
C	62.75	64.46
D	53.62	55.51
Diferencia	- 29.03	- 29.63

Fuente: "Resultados SIMCE 1994, Mineduc, 1995.

Según se aprecia en el cuadro anterior, los puntajes decrecen correlativamente con el NSE, y la diferencia entre el nivel más alto y el más bajo es de 29 puntos porcentuales en ambas asignaturas.

La lógica anterior se proyecta a nivel comunal, en donde las comunas de mayor pobreza obtienen los resultados académicos más bajos, según el SIMCE. De las 66 comunas con porcentajes de logro más bajos del país (sólo municipales), el 50% pertenece al quintil de mayor vulnerabilidad según la clasificación de comunas de Unicef, y 25.8% pertenece al segundo quintil de vulnerabilidad. Es decir, cerca del 76% de las comunas de logros más bajos son comunas altamente vulnerables (PIIE/UNICEF, 1995).

Considerando en conjunto las Comunas Prioritarias y las incluidas en el Programa Nacional de Superación de la Pobreza de MIDEPLAN, los datos muestran que 68.15% de las 66 comunas de puntajes SIMCE más bajos se encuentran en esta categoría (Ibid., 1995).

Según analizamos en secciones anteriores, (Cuadro 1), los datos que aporta el SIMCE respecto al NSE de las unidades educativas muestran que la población de NSE más bajo se concentra mayoritariamente en las escuelas municipales. El 87.22% de las unidades educativas municipales corresponden al NSE Bajo, en tanto el 56.85% de las particulares subvencionadas pertenecen a este NSE y prácticamente no las hay del sector particular pagado.

Para los efectos de nuestro análisis, lo importante de este dato es que son precisamente las escuelas municipales, donde se concentran los estudiantes de familias de NSE Bajo, las que obtienen los más bajos rendimientos en castellano y matemática.

Cuadro 4

**PORCENTAJE DE LOGRO EN CASTELLANO Y
MATEMÁTICA SEGÚN DEPENDENCIA
(SIMCE 1994)**

Dependencia	Matemática	Castellano
Part.Pag.	86.44	83.69
Part.Subv.	71.39	69.93
Municipal	65.41	63.44
Total Nac.	74.41	72.35

Fuente: Resultados SIMCE 1994, Ministerio de Educación, 1994.

En cuanto a las escuelas rurales, que atienden al 20% de la matrícula, la que en su mayoría pertenece a los estratos más pobres, los datos del SIMCE indican que los puntajes decrecen consistentemente en función de la distribución geográfica: a mayor ruralidad de la escuela, menor es el puntaje obtenido (PIIE/Unicef, 1995). Esto se da de igual forma en las dos asignaturas "duras". Mientras que el promedio en castellano y matemática en las escuelas urbanas es 68.71, en las escuelas rurales éste sólo alcanza 55.09, es decir, 13.62 puntos por debajo de las escuelas urbanas (SIMCE 1994).

Respecto a estas escuelas, hay otro aspecto que es necesario considerar. El seguimiento y monitoreo de los resultados en las escuelas rurales, altamente vulnerables según los datos del SIMCE, resulta un asunto prioritario. Sin embargo, el sistema de evaluación de la calidad deja fuera a un número significativo de escuelas - 58.21 en 1992 - las que en su mayoría son rurales. Los criterios de exclusión son escuelas de menos de 10 alumnos o bien, que resultan de difícil acceso. Según esto, se evalúa al 78.6% de las escuelas Particulares Pagadas, al 69.1% de las Particulares Subvencionadas, y sólo al 52.3% de las Municipales, en las cuales están los más pobres (PIIE/Unicef, 1995).

Las diferencias en términos de resultados educativos son contundentes, y todas apuntan al factor pobreza y a la ruralidad como determinantes. Esto obliga a plantear políticas radicales de focalización y concentración de recursos en estas áreas, que son perfectamente identificables. Algunos

de los indicadores relevantes para la focalización los proporciona el mismo SIMCE - NSE, localización geográfica y dependencia administrativa. Hay otros que se pueden construir con información disponible (Cohen, 1995).

CONCLUSIONES

La política educativa de los últimos quince años en Chile ha dado prioridad a la idea de que "... primero hay que ocuparse de la calidad general de la educación pública para luego intervenir con eficacia en apoyo localizado a los sectores más desfavorecidos" (Hopenhayn, 1995). A la luz de los datos analizados en este documento, es evidente que esta estrategia se construye sobre una evaluación que subestima la gravedad de la desigualdad que afecta a sistema escolar, así como de la distancia entre las mejoras introducidas y los estratos más pobres de la población, a los cuales éstas no alcanzan.

Aún cuando son centrales los objetivos relacionados con la equidad y con la reducción de la brecha entre ricos y pobres, no ha habido respecto de las escuelas pobres una concentración de recursos capaz de alcanzar estos objetivos.

En Chile opera un sistema de mercado aparentemente neutral. Sin embargo, la débil intervención del Estado para contrarrestar las desventajas de los estratos de menores recursos lo transforman en un sistema altamente inequitativo. En este contexto es que resulta relevante indagar por la lógica de asignación de recursos que se ha privilegiado. Actuar en favor de la equidad en un marco de limitación presupuestaria, con una alta probabilidad implicará dejar de asignar recursos a algunos grupos de entre los relativamente más privilegiados. Es el caso de la reducción de la subvención en función del financiamiento compartido. Estos grupos son los que tienen mayor capacidad de presión y de articulación de demandas, con lo que este tipo de medidas puede tener algún costo político. Aún cuando es imprescindible dar un espacio a consideraciones de este tipo, es necesario hacer opciones y responder a la pregunta de si se quiere efectivamente actuar en favor de la equidad o no.

Los cambios sociales, políticos y económicos, así como el crecimiento y desarrollo del propio sistema educativo requieren de nuevas formas de hacer política, de nuevas modalidades de intervención. A partir de la discusión presentada en este documento es posible concluir que en Chile ha habido lentitud en responder a las necesidades de los grupos más pobres y en consecuencia, de lograr una mayor equidad en la distribución del servicio educativo.

Las diferencias entre grupos de diferente nivel de ingresos no han sido abordadas mediante adecuadas políticas de compensación. La mala calidad de los aprendizajes de los niños más pobres y la falta de oportunidades educativas de los jóvenes en sectores de pobreza requiere de políticas más radicales de focalización y concentración de recursos, de modo de reducir el costo social del no-ajuste, de aminorar el daño de haberlo llevado a cabo a destiempo.

BIBLIOGRAFIA

- Aedo, C., y Larrañaga, O., (1994), "Educación privada versus pública en Chile: calidad y sesgos de selección", ILADES, Santiago de Chile, (mimeo).
- Amadeo, E.J. et al., (1991), "The Political Economy of Budget Cuts: a suggested Scheme of Analysis", Discussion Paper N° 73, OIT Ginebra.
- Ball, S., (1993), Education Markets, Choice and Social Class: the Market as a Class Strategy in the UK and the US, London, Kings College.
- Bernstein, B., (1977), Class, Codes and Control: Towards a Theory of Educational Transmission, Vol. 3, (2da edición), Routledge and Kegan Paul.
- Cassasus, J., (1996), "Cinco observaciones sobre el rol del gobierno local", en Nuevos vínculos entre el gobierno central y el gobierno local: el caso de los municipios en Chile, CIDE, Santiago de Chile, (en prensa).
- Cox, C., (1993), Las políticas de los noventa para el sistema escolar, Ministerio de Educación, Programa MECE, Santiago de Chile.
- Cox, C., (1994), "Las políticas de los noventa para el sistema escolar", en CEPAL, Serie políticas sociales, N° 3, (LC/L.815), Santiago de Chile.
- CEPAL (1994), "Panorama social de América Latina", edición 1994, (LC/G.1844), Santiago de Chile.
- _____ (1995), "Focalización y pobreza", en Cuaderno de la CEPAL N° 71, (LC/G.1829-P), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (1992), Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, (LC/G.1702(SES.24/4)/Rev.1), Santiago de Chile.
- Comité Técnico Asesor a la Presidencia de la República de Chile (1994), Informe: los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21, Santiago de Chile.
- Espínola, V., (1993), The Educational Reform of the Military Regime in Chile: The System's Response to Competition, Choice and Market Relations, tesis de posgrado, University of Wales, College Cardiff.
- _____, (1994), "Descentralización de la educación en Chile: continuidad y cambio de un proceso de descentralización", en: Espínola, V., (Ed.), La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Chile, CIDE, Santiago de Chile.

- _____, (1995), "El impacto de la descentralización sobre la educación gratuita en Chile", en Serie gestión escolar, Documento N° 1, CIDE, Santiago de Chile.
- Franco, R., (1995), "La educación y el papel del estado en los paradigmas de la política social de América Latina", Santiago de Chile, (mimeo).
- Filp, J., (1994), "Todos los niños aprenden. Evaluaciones del P-900", en Gajardo, M., (Ed.), Cooperación internacional y desarrollo de la educación, AGCI/ASDI/CIDE, Santiago de Chile.
- García Huidobro, J.E., y Jara, C., (1994), "El Programa de las 900 escuelas", en: Gajardo, M., (Ed.), Cooperación internacional y desarrollo de la educación, AGCI/ASDI/CIDE, Santiago de Chile.
- Hevia, R., (1991), "Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina", UNESCO/REDUC, Santiago de Chile.
- Infante, M.T. y Schiefelbein, E., (1992), "Asignación de recursos para la educación básica y media", documento de circulación restringida, Santiago de Chile.
- James, E., (1986), "Public Subsidies for Private and Public Education: the Dutch Case", en: Levy, D., Private Education: Studies in choice and public policies, Oxford University Press.
- Levin, H., (1995), "Educational Choice and Educational Equity: Perspectives on the Chilean Case", Seminario Internacional "Administración descentralizada y autonomía escolar", CIDE/UNESCO, Santiago de Chile.
- Lockheed, M., and Verspoor, A., (1991), Improving Primary Education in Developing Countries, Oxford University Press.
- Martínez, C., (1990), "El poder local, pilar de la democracia", en Cuadernos americanos, (Nueva época), N° 23, septiembre/octubre.
- Matte, P., y Sancho, A., (1991), "Sector de educación básica y media", en Larroulet, C., (Ed.), Soluciones privadas problemas públicos, Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación (1990), Análisis de remuneraciones del profesorado en el sector subvencionado, Santiago de Chile.
- _____ (1992), Sistema escolar y desarrollo: Corea, Singapur y Malasia, Informe de Misión de Estudio, Programa MECE, Santiago de Chile.
- _____ (1993), Educación de calidad para todos, Santiago de Chile.
- _____ (1994a), Inversión en educación y remuneraciones del magisterio, Santiago de Chile.
- _____ (1994b), Programa de modernización de la educación media (1995-2000), Santiago de Chile.

- _____ (1994c), Proyectos de mejoramiento educativo en el desarrollo de la educación básica chilena, Programa MECE, Santiago de Chile.
- Novick, S., (1994), "La práctica de la planificación educativa en el contexto del proceso de descentralización en la Argentina", en Malpica, C., Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina, IPE/UNESCO, París.
- OECD, (1994), "OECD in Figures, statistics on the member countries", Supplement to the OECD Observer, N° 176, junio/julio, París.
- Passalacqua, A., (1995), "Financiamiento compartido y equidad", Seminario sobre Administración descentralizada y autonomía escolar, CIDE/UNESCO, Santiago de Chile.
- Prawda, J., (1992), Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned, Banco Mundial, Washington.
- Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE)/UNICEF (1995), "Análisis comparativo de la equidad de la educación por regiones y comunas según los datos del SIMCE", Santiago de Chile.
- Psacharopoulos, G., (1986), Financing Education in Developing Countries: an Exploration of Policy Options, Banco Mundial, Washington.
- REPLAD/UNESCO (1994), Medición de la calidad de la educación básica: instrumentos, Vol. II, Santiago de Chile.
- Reimers, F., (1990), Deuda externa y financiamiento de la educación: su impacto en Latinoamérica, UNESCO/OREALC, Santiago de Chile.
- Rivera, R., (1992), "Política local y descentralización", en Cuadernos de ciencias sociales, N° 55, FLACSO, San José,
- Rodríguez, J., (1994), "Desarrollo, descentralización y educación", discurso frente al Congreso Nacional, Santiago de Chile, mayo.
- Schiefelbein, E., (1987), Education Costs and Financing Policies in Latin America, Banco Mundial, Washington.
- Valladares, M.I., (1991), Democracia, municipalización, financiamiento y calidad de la educación, Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto, Santiago de Chile.
- Winkler, D., (1988), Decentralization in Education: an Economic Perspective, Banco Mundial, Washington.