

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1665
16 de agosto de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

EL DESAFÍO EDUCATIVO: EN BUSCA DE LA EQUIDAD PERDIDA

/

Este documento fue preparado por el señor Martín Hopenhayn, funcionario de la División de Desarrollo Social de CEPAL. Una versión preliminar circuló con la signatura DS/2 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. No ha sido sometido a revisión editorial.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Resumen	v
I. CALIDAD/EQUIDAD EN EL SALTO EDUCATIVO	1
1. El marco	1
2. Las premisas	5
II. ASIGNACIÓN DE RECURSOS CON CRITERIO DE EQUIDAD	7
III. LOS PROGRAMAS ESPECIALES Y SU IMPACTO SOBRE LA EQUIDAD ..	11
IV. BUSCANDO LA EQUIDAD EN LA COMUNIDAD	14
V. BUSCANDO LA EQUIDAD EN RECURSOS HUMANOS PARA EDUCAR ..	16
VI. EN SÍNTESIS	18
BIBLIOGRAFÍA	21

Resumen

Chile ha experimentado una drástica reforma del sistema educativo en materia de descentralización, gestión y administración de recursos. La municipalización, la privatización de la educación en distintos estratos sociales, la flexibilización en la gestión, y el consiguiente cambio en el papel del Estado en el sistema educativo, se encuentran en plena marcha y permiten formular diagnósticos críticos y propuestas de mejoramiento. Al calor de estos cambios se hace también más intensa la discusión en torno a los problemas de calidad y equidad en la educación formal. En este contexto, el presente documento pasa revista a dicha discusión y a los principales criterios de reforma en curso, enfatizando el impacto potencial de los actuales programas sobre la equidad educativa. Se entiende, además, que la equidad educativa se refiere tanto a las condiciones de la oferta de educación desde las escuelas, como a las condiciones de acceso que distintos sectores sociales tienen a la educación formal. A partir de estos dos aspectos de la equidad (segmentación en la calidad de la oferta y en las condiciones de la demanda), el trabajo analiza problemas tales como: la asignación de recursos con criterio de equidad, el impacto sobre la equidad de programas especiales destinados a poblaciones vulnerables, la movilización de la propia comunidad en aras de mejorar el acceso y la oferta educativas, y la necesidad de mejorar las condiciones materiales y profesionales de los educadores sobre todo en aquellos sectores más rezagados.

I. CALIDAD/EQUIDAD EN EL SALTO EDUCATIVO

1. El marco

La educación es un eslabón privilegiado para articular integración social y desarrollo productivo. Sobre este vínculo existe hoy un consenso difundido, tanto en la literatura del desarrollo como en el debate político. Sin **aumento de calidad en la educación** no hay desarrollo sostenido en el tiempo para una sociedad que aspire hoy día a tasas duraderas de crecimiento económico, a saltos cualitativos de sus sistemas productivos y de sus patrones de inserción global. Sin **aumento en la calidad del conjunto del sistema**, no se puede esperar una dotación de recursos humanos que permita elevar **el conjunto de la estructura productiva** a futuro. Y sin **equidad en la educación** no hay forma de traducir el crecimiento en bienestar general ni de optimizar los impactos sociales del patrón de desarrollo a futuro.

A la pregunta por el tipo de desarrollo que podemos impulsar sobreviene sin dilación la pregunta por el tipo de educación que disponemos. Este nexo causal torna impostergable los problemas de calidad y equidad en la educación. Existe una nutrida discusión internacional respecto de la adecuación de los sistemas curriculares a los rápidos cambios del mundo del trabajo y de la cultura (Cariola et. al., 1993). Existe también la enérgica iniciativa del actual Gobierno de Chile para concentrar esfuerzos en elevar la calidad y equidad del sistema educacional. 1/ De esta voluntad política, y de la nutrida reflexión que la acompaña en distintos estamentos y espacios institucionales, han surgido importantes iniciativas para abordar los puntos neurálgicos que inciden en la calidad de la educación. Tales decisiones se traducen hoy en programas y políticas orientados a mejorar la calidad y pertinencia de la educación, racionalizar su gasto y administración, modernizar su gestión y organización, y destinar esfuerzos especiales en aquellos sectores de más bajo rendimiento educativo.

El caso chileno tiene su especificidad. Además de ser muy alta la tasa de escolaridad en el ciclo básico completo en comparación con el promedio latinoamericano, el país ha experimentado una reforma significativa del sistema educativo en materia de descentralización, gestión y administración de recursos. La municipalización, la privatización de la educación en distintos estratos sociales, la flexibilización en la gestión, y el consiguiente cambio en el papel del Estado en el sistema educativo, se encuentran en plena marcha y permiten formular diagnósticos críticos y propuestas de mejoramiento. Finalmente, el país goza de un decenio de crecimiento económico intensivo, con modernización en muchos campos, pero en contradicción con un cierto congelamiento del sistema

1/ Esto se refleja en la decisión gubernamental de duplicar el gasto en educación como porcentaje del PIB de aquí al final del decenio, y en el carácter exhaustivo y estratégico asumido por el reciente Informe del Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre La Modernización de la Educación Chilena (en adelante "Informe Brunner"), ratificado por el Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación emitido el 26 de diciembre de 1994.

educativo, en el que "nuestro sistema escolar adolece de graves fallas y su desempeño es de baja calidad, inequitativo e ineficiente" (Informe Brunner).

En este contexto los problemas de mala calidad e inequidad de la educación asumen especial relieve. Los resultados de pruebas del sistema de medición de calidad de la enseñanza (SIMCE) muestran resultados dramáticos en materia de rendimiento general y de inequidad en los logros. En el caso de la mitad más pobre de la población, el 75% de los alumnos de 4° básico no es capaz de entender lo que lee. Las diferencias de logro en las pruebas del SIMCE tienen un claro corte socio-económico: tanto en castellano como en matemática las escuelas particulares pagadas obtienen en promedio un puntaje superior en un 20% respecto a las particulares subvencionadas, y hasta un 30% en relación a las municipalizadas.

La inequidad se expresa en recursos y rendimiento educativos. De acuerdo al Informe Brunner (op. cit.), sólo los resultados del 10% de los alumnos de mejor rendimiento promedio de los sectores de nivel socioeconómico bajo pueden considerarse satisfactorios. El costo promedio actual por alumno en establecimientos subvencionados sólo llega a la mitad de lo estimado necesario para asegurar una educación básica de calidad aceptable, y según la encuesta CASEN de 1994, este costo es cinco veces inferior al costo por alumno en los colegios particulares pagados, mientras el número de alumnos es nueve veces mayor en las escuelas subvencionadas. Además tiende a aumentar la brecha en disponibilidad de recursos entre las escuelas municipales gratuitas vs. las escuelas particulares subvencionadas. 2/ Sólo dos de cada diez niños de ingresos más bajos asisten a jardín infantil, y hay cerca de 4 mil escuelas rurales incompletas que ofrecen menos de los 8 grados del ciclo básico obligatorio.

Existe conciencia de los anacronismos y disfuncionalidades acumulados en el sistema. Las banderas de la autonomía, descentralización, selectividad, modernización, flexibilización y otras, flaquean en reuniones ministeriales, artículos de prensa y documentos finiseculares. Por cierto, los impactos que los nuevos criterios y políticas puedan tener en elevar la calidad y equidad del sistema educativo son difíciles de evaluar en el corto plazo. La inversión en educación, como se sabe, es de onda larga. Los programas focalizados en escuelas de muy bajo rendimiento muestran algunos resultados positivos, aunque parciales y poco significativos en su impacto sobre la equidad. Las pruebas periódicas del SIMCE siguen arrojando graves falencias en cuanto al rendimiento general, y graves diferencias por estratos sociales. Existe confianza gubernamental respecto de los impactos a mediano plazo en este "giro copernicano" del sistema, pero la elocuencia ostentada en los objetivos y en el diseño de programas contrasta, por el momento, con una estructura compleja, muy desigual y de incierta permeabilidad.

Resulta difícil considerar el problema de la **equidad en la oferta, en el impacto y en el rendimiento de la educación básica en Chile**, sin abordar simultáneamente el problema de la calidad del sistema educativo. Por cierto la relación es estrecha y la equidad tiene en la calidad un componente central. Pero al mismo tiempo no pueden confundirse ambos términos al plantearse como objetivos nacionales. Una cosa es la elevación de la calidad del conjunto del sistema. Otra es la redistribución progresiva de opciones formativas entre los distintos estratos sociales que participan de dicho sistema. En los últimos años se ha avanzado en diseño y ejecución de acciones para el

2/ Estas últimas están facultadas legalmente para exigir un aporte mensual de las familias, lo cual produce una segmentación social entre escuelas municipales y privadas subvencionadas.

mejoramiento de la calidad de la educación básica. Pero con la premisa de que primero hay que preocuparse de la calidad para luego abordar problemas de inequidad, la inequidad sigue en estado crítico.

Respecto de la calidad de la educación, la literatura consultada muestra un amplio universo de variables que influyen en ella: insumos (gastos, recursos materiales, profesores); proceso educativo; administración y estructura de la escuela; variables contextuales; resultados; impacto. Así también, respecto de las condiciones socioculturales de los usuarios cabría distinguir entre factores familiares (nivel ocupacional y educativo de los padres, equipamiento del hogar, bienes y recursos culturales familiares); ^{3/} y factores comunitarios (estructura de la territorialidad, dependencia administrativa, transmisión valórica extra-familiar) (Himmel et. al., 1993). Un estudio bibliográfico realizado en la CEPAL respecto de la incidencia de variables múltiples en el rendimiento educativo muestra la complejidad del problema (Arancibia et. al., 1995).

Luego de revisar un total de 61 documentos entre 1980 y 1995 (investigaciones abocadas a un tema y recopilaciones de otros autores), dicho estudio bibliográfico ordena las variables jerárquicamente por su incidencia en el rendimiento educativo. Las que aparecen como de mayor incidencia en la literatura revisada son los recursos internos de los alumnos, el nivel socioeconómico, la repitencia, los antecedentes preescolares, las estrategias instruccionales en la sala de clases, la educación y presión de los padres, la proximidad de la casa a la escuela, la edad, las variables cognitivas, la asistencia y duración de la jornada escolar, la ayuda complementaria, los recursos educacionales en el hogar, las expectativas por parte de los profesores, la proporción profesor/alumnos, y la construcción escolar e infraestructura (Arancibia et.al., op.cit., p.42).

Se sabe también que si no se aborda sistemáticamente este conjunto de variables, no es viable elevar sostenidamente la calidad de la educación en un grupo específico (y la equidad en relación a grupos con acceso a mejor calidad). El estudio bibliográfico citado señala que "como indican los resultados, la dinámica del proceso educativo está determinada no por uno, sino por una multiplicidad de factores que interactúan y cuyo efecto en el rendimiento de los alumnos, es relativo dependiendo de aspectos culturales, económicos y demográficos", de manera que "cualquier política orientada a producir un efecto positivo en la efectividad del sistema escolar, no puede tomar en cuenta ninguna variable en forma aislada." (Arancibia et.al., op.cit., p.43). También se sabe que hay variables que inciden más que otras, y que hay variables que al mejorar impactan positivamente otras variables; e inversamente, variables que al mantenerse en "estado crítico" impiden que las políticas beneficien significativamente otras variables. Así, en **cualquier acción adicional es necesario privilegiar las condiciones irreductibles que se requieren modificar si se pretende que cualquier otra acción sobre cualquier otra variable pueda ser eficaz.** ^{4/} Se sabe, finalmente, que hay variables exógenas y endógenas al sistema educativo, y variables más formalizables y menos formalizables en programas y políticas educativas; y que desde estas limitaciones es preciso pensar cómo intervenir para mejorar la calidad de la oferta y el rendimiento en los usuarios.

^{3/} El nivel educativo de los padres, la valoración de la educación a futuro por parte de los jefes de hogar, las condiciones de hacinamiento y el tipo de unión parental inciden decisivamente en el rendimiento escolar y en la deserción escolar de los hijos. (Véase CEPAL, 1994).

^{4/} Llevado al extremo, no puede pensarse en ninguna otra acción antes de contar en una escuela con salas techadas, iluminación, bancos, cuadernos y lápices.

También la noción de equidad en educación es compleja, y puede desglosarse en varios sentidos. En primer lugar puede hablarse de **equidad intra-sistema**, lo que alude al grado de homogeneidad en la calidad (aunque no necesariamente en los contenidos) de la oferta educativa entre establecimientos de educación básica localizados en distintos estratos socioeconómicos y en distintos contextos espaciales. En segundo lugar puede hablarse de **equidad extra-sistema**, lo que alude a cierta homogeneidad en la capacidad para absorber la oferta educativa de usuarios que llegan al sistema desde muy variadas condiciones ambientales, familiares y culturales. En tercer lugar, puede hablarse de **equidad meta-sistema**, aludiendo a la distribución de capacidades para la inserción productiva, y para el desarrollo social y cultural, que alumnos de distintos orígenes socio-económicos tienen una vez que egresan del sistema educativo. En cuarto lugar podemos pensar en una **equidad funcional**, que consiste en la distribución social de destrezas útiles y valoradas por el patrón de desarrollo productivo, de integración social y de proyecto colectivo en el que se inserta el sistema educativo. ^{5/} Finalmente, y considerando todo lo anterior, habrá que pensar en un tipo de **equidad sistémica** que contempla la combinación de las acepciones precedentes. Esta equidad sistémica es el concepto más exhaustivo con el que puede trabajarse (y más extenso en el tiempo) para analizar el proceso de equidad de la educación.

Estos distintos aspectos de la equidad, y los distintos aspectos de la calidad de la educación, suelen encontrar los mismos protagonistas en sus niveles más bajos: quienes tienen carencias en un aspecto también son carentes en otros aspectos. La población que padece las peores condiciones extra-sistema también está en los niveles más precarios del meta-sistema, del intra-sistema, y de acceso a saberes funcionales. Esto no es inexorable, pero sí existe la tendencia. Las carencias se dan sistémicamente y se refuerzan entre sí, creando con ellos los círculos viciosos de la pobreza y la privación. De allí que el impacto de las políticas pro-equidad en educación **depende en gran medida de que se vayan superando complementariamente las carencias en los distintos frentes**. Pero también, e inversamente, el mejoramiento de un aspecto de la calidad de la educación (por ejemplo, lo que ocurre dentro de la sala de clases) puede irradiar positivamente hacia otros aspectos (p.e., el capital cultural en la familia). Así, una política pro-equidad en educación debe detectar los grupos vulnerables que padecen **distintas formas de mala calidad formativa**; pero también tiene que localizar los grupos vulnerables que padecen una situación **especialmente crítica dentro de cualesquiera de estos aspectos** (rezago intra-escolar, precariedad extra-escolar, etc.).

Tenemos, pues, que el esfuerzo por incrementar la calidad y equidad de la educación corre el riesgo de malograrse si no se impulsan articulada y complementariamente medidas en los distintos campos de intervención. Muchos componentes podrán quedar suboptimizados o tendrán un impacto poco significativo mientras no se refuercen otros campos que inciden en su optimización. Esto significa que no basta con la **eficiencia** (relación costo-beneficio en uso de recursos). Es fundamental

^{5/} En este sentido la equidad de la educación se define según cómo se distribuyen socialmente las competencias efectivas para desempeñarse en la vida y el trabajo modernos (y en escenarios dinámicos). La equidad deja de entenderse como acceso "genérico" a la educación formal, y empieza a definirse según la **pertinencia** de la educación a la cual se tiene acceso. Diversos tipos de inteligencias operativas en estos escenarios dinámicos llevan a pensar la equidad de la educación como **un acceso más igualitario a la oportunidad de desarrollar estas inteligencias diversas**: lógico-matemática, lingüística, viso-espacial, musical-auditiva, corporal, comunicativa, analítica, etc. Formulado en forma crítica, la inequidad se podría medir por el grado de anacronismo en los procesos de enseñanza, especialmente grave en los niveles socioeconómicos más bajos.

cuidar la **eficacia** (optimización en el impacto deseado en calidad y equidad). Pero por otro lado, toda política que quiera compatibilizar aumento de calidad con mejoramiento de la equidad en educación, tendrá que determinar el peso relativo de factores que explican el rendimiento escolar diferencial y deducir, correlativamente, la eficacia comparativa de la intervención sobre estos diversos factores (relación costo-impacto).

Si se considera que la calidad no sólo depende del nivel de insumos de aprendizaje por alumno, sino también del grado de eficacia con que se optimiza el impacto de los insumos, entonces la focalización **no es sólo cuestión de localización del gasto**, sino también de **cómo las escuelas capitalizan mayores recursos para generar dinámicas que aumentan sostenidamente los rendimientos**. Así, la equidad también reside en **cómo se distribuye el poder de capitalización de los insumos adicionales en los establecimientos mismos**. Así, por ejemplo, el equipamiento y la capacitación en computación pueden constituir una inversión de costos decrecientes (por el abaratamiento de bienes y servicios en la rama), y generalizar procesos nuevos de aprendizaje, con nuevos insumos y nuevas lógicas de incorporación de conocimiento, que a su vez motivan a los alumnos, reducen inasistencia, refuerzan la motivación de docentes, introducen un ímpetu de renovación y mayor disposición al cambio, etc.. Pero en una escuela cuyos recursos humanos (alumnos y docentes) están más familiarizados con el uso de computadores, el impacto puede ser mucho mayor que en otra donde es preciso, además, capacitar "desde cero", y donde probablemente habrá menos recursos para inversiones adicionales.

2. Las premisas

En síntesis, una política nacional de educación que aspire a privilegiar la equidad en la oferta y el rendimiento, necesita conciliar funcionalmente la relación entre **calidad y equidad**, las dos grandes metas de la reforma educativa. Esto implica considerar las siguientes premisas:

i) El aumento de la equidad en el mediano y largo plazo tiene que ser igual o mayor que el aumento de la calidad general. En otras palabras, el aumento de la calidad general del sistema educativo no debe tener, en ningún caso, un impacto regresivo sobre la equidad en oportunidades educativas. Más aún, dado el dinamismo en el sistema de producción de conocimientos a escala global, y su centralidad en el desarrollo sostenido de las economías nacionales, **la calidad educativa no puede dejar de incrementarse**. Pero su incremento no puede hacerse **a costa de la equidad en el sistema educativo**, precisamente porque el riesgo de ello es consagrar a futuro economías dinámicas en crecimiento, pero regresivas en el acceso a los frutos del crecimiento. Más calidad y más equidad en educación hoy significa más dinamismo y más integración a futuro.

ii) Por lo mismo, el aumento de la equidad no puede implicar una disminución en la calidad general, vale decir, la homogeneización en oportunidades no puede hacerse a un costo tal que implique un deterioro en lo que el sistema ofrece actualmente. No sólo porque es siempre perverso "emparejar por lo bajo", sino porque esto tiene un costo muy alto en el dinamismo del sistema productivo a futuro, y a su vez ese costo impacta negativamente sobre las condiciones sociales de los más desfavorecidos.

iii) El aumento de la calidad general del sistema en el corto plazo puede postergar en el tiempo el aumento de la equidad, pues existen circunstancias en que es necesario privilegiar el

incremento de la calidad general sobre la homogeneidad de oportunidades. Pero esta opción sólo debiera ser admisible si dicho aumento de calidad general permite optimizar el impacto, en un plazo más largo, sobre los estamentos de calidad inferior dentro del sistema (en términos absolutos y en comparación con los otros estamentos). Es necesario, para tal caso, una evaluación de "costos de interfase" en la equidad.

iv) El mejoramiento en la calidad de un proceso educativo depende, en importante medida, de cómo un establecimiento **capitaliza** los recursos adicionales que recibe -vale decir, según el **capital cultural** de los alumnos y del establecimiento, el **capital profesional** de los docentes, y el **capital motivacional** tanto en docentes como en alumnos-. Por lo tanto, es indispensable homogenizar **la capacidad de potenciar recursos adicionales** entre establecimientos de distintos niveles y con distinto capital cultural, profesional y motivacional.

v) Lo anterior mueve a otra inferencia. Si el capital cultural disponible en una unidad educativa incluye también el capital cultural que los alumnos llevan a la escuela, distintos recursos destinados a elevar la calidad, beneficiarán a distintos sectores según el "piso" en que se encuentren. La provisión de computadoras puede beneficiar al sector más alto, pues se encuentra en mejores condiciones de operar nueva tecnología. El énfasis en lectoescritura básica podrá beneficiar más a los sectores bajos, porque el impacto es mucho mayor si se sube de un puntaje-20 a un puntaje-50, que si se pasa de 50 a 60. Esta diferencia implica opciones concretas a la hora de asignar recursos.

vi) La equidad en el sistema educativo puede medirse de manera más general por comparación de logro educativo (vía pruebas estándares con muestra universal), y también por comparación de una suma de variables de calidad que se consideren más significativas en dicho logro educativo, tales como contexto familiar y socioeconómico, métodos de aprendizaje, horas en la escuela, acceso a preescolar, infraestructura de la escuela, asistencia a clases, etc. En este último caso, un criterio pro-equidad en la política educativa tendrá que privilegiar aquellas variables que más inciden en la suma total de calidad, y sobre todo las variables que más inciden en la suma de calidad de los segmentos más rezagados.

vii) La equidad de la educación tiene una cronología que es preciso contemplar en su totalidad. Empieza por la reducción de brechas en las condiciones socioculturales de aprendizaje; sigue por reducir la brecha en la calidad de la oferta educativa; y termina por reducir la brecha en el retorno sobre ese capital adquirido en términos de productividad y acceso a oportunidades personales de desarrollo. La calidad de la educación, en cambio, suele asociarse al segundo de estos tres momentos, y tiende a hacer abstracción de lo que le antecede y le procede. Tal abstracción no puede repetirse al momento de enfrentar el problema de la equidad en el acceso, el desempeño, y los beneficios de la educación. Sin embargo esto presenta una dificultad muy grande, pues el capital cultural de entrada, y los beneficios del capital educativo a la salida del sistema, son variables que escapan al control de la política educativa entendida en sentido convencional.

viii) La equidad no implica igualdad en el desempeño, sino en las oportunidades que el medio ofrece para optimizar el desempeño. Las potencialidades de aprendizaje no son homogéneas, incluso en un universo con condiciones socioculturales uniformes en la partida y en el proceso. La equidad implica, pues, dar las oportunidades a todos los educandos para desarrollar sus potencialidades, y para lograr el mejor uso productivo y de realización personal de estas potencialidades a futuro. La inequidad, por el contrario, implica un orden en que hay grupos más

privados que otros de desarrollar sus potencialidades de aprendizaje (por razones ajenas a su voluntad), y también más privados de traducir dichas potencialidades en mayor productividad y bienestar a futuro.

ix) Un criterio de equidad en la política educativa pone en relación a distintos grupos que cuentan con desiguales condiciones de acceso, logro y beneficios de la educación. Un criterio de calidad en la política educativa no responde necesariamente a un patrón comparativo entre grupos, sino a un patrón longitudinal dentro de un mismo grupo. En otras palabras, un aumento de calidad supone una diferencia positiva en el tiempo para un determinado grupo (o para distintos grupos), mientras un aumento de equidad supone una reducción de la diferencia en el tiempo entre todos los grupos dentro del sistema.

x) Un incremento general de la calidad puede elevar el piso donde se ubican los sectores más desfavorecidos de la población en edad escolar, pero no reduce necesariamente la distancia que separa a los distintos sectores.

xi) Tanto el aumento de la equidad como de la calidad de la educación requieren hoy esfuerzos sistémicos y sostenidos en el tiempo. Pero a menor calidad, o a mayor número de variables de calidad que requieren abordarse, más sistémico y sostenido debe ser el esfuerzo, toda vez que se aspire a incrementos sostenidos en el largo plazo. Además, es en los niveles más rezagados donde un mayor número de variables incide negativamente en la calidad educativa. De esto se infiere que una política educativa pro-equidad tiene que establecer una relación inversamente proporcional entre la **calidad educativa en un grupo determinado**, y la **comprensividad, duración e intensidad** de la política orientada a elevar la calidad de dicho grupo. 6/

Sobre estas premisas hemos de considerar el problema de la equidad educativa y el marco desde el cual abordarlo.

II. ASIGNACIÓN DE RECURSOS CON CRITERIO DE EQUIDAD

La decisión gubernamental de aumentar sustancialmente el gasto en educación implica que hacia el año 2000 Chile ocupará en educación alrededor de un siete por ciento de su PGB, acercándose paulatinamente al porcentaje que ostentan países de la OECD. En el proyecto de modernización de la educación chilena se plantea elevar el gasto en educación desde el actual 4.5% del PGB en un monto mínimo adicional de 3 puntos porcentuales del producto, en un plazo máximo de ocho años, "meta que llevaría el gasto total del país a una cifra del orden del 8% del producto dedicado a la educación." (Informe Brunner, p. 74). El documento de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación señala que el gasto público en educación debería crecer en un porcentaje superior al promedio de incremento del gasto público y alcanzar un 1.1% adicional del producto en un plazo máximo de 8 años. En el mismo lapso el gasto privado debería superar la meta de otro 1% adicional

6/ Si por un lado es cierto que, en un nivel más bajo, "con poco se puede hacer mucho", también es cierto que en esos mismos niveles, "en poco tiempo, mucho se deteriora".

del producto. 7/ Al mismo tiempo, el Informe de la Comisión ha propuesto crear un Fondo Nacional para la Educación (preescolar, básica, media y vocacional), cuyo patrimonio operaría como capital de inversión, y cuyas rentas serían destinadas a incrementar el financiamiento del proyecto de modernización educacional.

La medida es auspiciosa y también genera incertidumbres. ¿Cómo invertir nuevos recursos que provendrán del gasto público social, si se quiere optimizar **al mismo tiempo** la equidad del sistema y la calidad en todos los niveles?

Un punto porcentual pueden ser 500 millones de dólares anuales adicionales. El uso eficiente de dicho monto puede tener un impacto significativo sobre la calidad general de la oferta educativa en el país, al menos en algunos de sus puntos neurálgicos. Pero no conlleva necesariamente a mayores niveles de equidad, salvo que los recursos se asignen con un criterio deliberado de reducir las brechas.

La mayor parte del aumento del gasto público en educación será destinado a incrementar las subvenciones por alumno en las escuelas municipales y particulares-subvencionadas, pues se calcula que se requieren alrededor de 20.000 pesos mensuales de promedio por alumno (valor fines 1994), para elevar la calidad de la educación al nivel esperado (Informe Brunner, p. 48). Esto significa duplicar el gasto público total por estudiante en los establecimientos donde se concentran alrededor del 90% de la población estudiantil, y cuyo rendimiento, en promedio y según los resultados del SIMCE, es ostensiblemente inferior al de los alumnos que asisten a los colegios particulares pagados.

Se trata claramente de un instrumento "genérico", que no desglosa más variables que la brecha de rendimiento según tipo de establecimiento. Su impacto redistributivo es poco selectivo, pues beneficia de manera homogénea al 90% de los alumnos de educación básica en Chile, sin considerar que al interior de ese contingente se aporta de manera segmentada un cierto monto de gasto privado a la educación formal. Parte del supuesto de que es necesario elevar **de manera global** la educación subvencionada, para operar **desde un piso más alto de calidad los programas orientados a las escuelas más pobres y de menor rendimiento**.

Esto responde a un doble giro en el criterio de equidad, a saber: i) que primero es necesario ocuparse de la calidad general de la educación pública para luego intervenir con eficacia en el apoyo localizado a los sectores más desfavorecidos; y ii) que es la escuela, y no los niveles más agregados, el espacio propicio para asignar ese aumento de recursos conforme a sus propios criterios y diagnósticos.

Canalizar un alto porcentaje del aumento del gasto en las subvenciones puede constituir una forma ágil y desburocratizada de elevar la calidad de la educación. Pero si por un lado el expediente de la subvención implica un salto de eficiencia (mejora la relación costo-beneficio por vía de la reducción de carga operativa y el uso de incentivos de mercado), por otro lado despierta

7/ La propuesta incluye aportes privados provenientes de las familias y de las empresas. Se propone un esquema de financiamiento compartido que permite a las escuelas subvencionadas cobrar un arancel a las familias, dado que casi la totalidad de familias de ingresos medios, y más del 60% de las de ingresos altos, envían a sus hijos a establecimientos subvencionados.

incertidumbres en su eficacia (el impacto real de los recursos sobre la calidad y el rendimiento). Además, a nadie escapa la certeza de que a partir de este umbral se requiere un conjunto de políticas más específicas, **pero no menores**, para capitalizar el impacto de esta medida genérica en mayor equidad. Aumentar drásticamente las subvenciones tiene pleno sentido si se destina también parte del gasto adicional a mejorar las condiciones de aprendizaje y el acceso a educación de calidad en los sectores más pobres y de menor rendimiento. Una vez más, **el capital cultural con que una unidad cualquiera potencia los recursos adicionales es clave y puede ser tanto factor de mayor equidad como de mayor segmentación.**

Esto nos retrotrae a una pregunta ineludible. En condiciones estructurales de inequidad en el acceso a una educación de calidad: ¿en qué medida los programas "especiales" son significativas en materia de equidad? Ciertamente, en la medida que dichos programas maximicen su eficiencia y optimicen su eficacia, las condiciones generales de los sectores más desfavorecidos se verá mejorada. Además, la focalización que dichos programas suponen debiera permitir diferenciar urgencias y atacar las variables incidentes de los grupos más rezagados en toda su complejidad y especificidad. Los programas especiales suponen un salto de eficacia (relación costo-impacto) para optimizar el uso de esas subvenciones en los establecimientos mismos, sobre todo en aquellas escuelas que tienen pocos recursos para potenciar los recursos provenientes de la subvención.

La complementariedad entre medidas eficientes para elevar la calidad genérica de la oferta educativa (aumento de subvención), y medidas eficaces focalizadas en sectores más rezagados (principalmente P-900 y en menor medida los PME), remite a la imagen de **mesetas y umbrales** en la relación entre financiamiento y calidad de la enseñanza. Esta imagen ilustra la relación entre un **plus** de recursos y un **salto** en la calidad de la educación-aprendizaje. Se trataría de llevar un proceso educativo al extremo de su meseta por vía de políticas genéricas como el aumento a la USE, Unidad de Subvención Escolar, para precipitar luego saltos cualitativos por vía de programas más focalizados en aquellos sectores ubicados en los rangos inferiores. No sería entonces sólo cuestión de dar más recursos monetarios a los más rezagados, sino de llevar a estos últimos a usar sus recursos **desde un umbral a partir del cual más recursos impactan mayormente -y positivamente- la calidad del servicio.**

En este marco podría pensarse la complementariedad subvención/focalización como fórmula paradigmática de la nueva política educativa: de una parte el aumento generalizado de la subvención escolar permite desplazar la calidad y el rendimiento cerca de los umbrales en una población amplia y no necesariamente homogénea en sus recursos. De otra parte ciertas intervenciones focalizadas pueden servir de resorte para saltar a otra meseta de calidad-rendimiento en sectores específicos que muestran mayor rezago relativo. La apuesta es significativa: ¿Se optimiza la equidad/calidad mediante la combinación ideal de estos dispositivos? ¿O la focalización vía programas especiales es demasiado restringida para aportar a la equidad (equiparar los niveles de las mesetas), y la subvención es demasiado poco confiable en términos de su impacto real en la calidad y renovación de la enseñanza? Se presume que el expediente de la USE, principal instrumento de **Estado + mercado** en sistema educativo, es la clave para elevar la calidad, pero esta presunción no deja de ser una conjetura: ¿en qué medida duplicar la USE redundaría en un aumento proporcional de calidad de oferta educativa en colegios municipales y privados-subvencionados? ¿Cómo garantizar el uso idóneo de este aumento en los establecimientos, sobre todo aquéllos que tienen bajo nivel en gestión, equipamiento y docencia? ¿Cómo evitar que un criterio mercantil en los colegios privado-subvencionados neutralice el impacto sobre la calidad al concentrar mayor excedente en utilidades de sus propietarios; y que tenga un impacto negativo sobre la equidad, al discriminar el ingreso de

alumnos según su capital cultural inicial para ganar así mayor prestigio en la competencia dentro del sistema?

El uso redistributivo del aumento del gasto social en educación constituye un factor clave para optimizar equidad desde las políticas del nivel-macro. Entre 1987 y 1990 dicho impacto fue positivo, ya que el porcentaje del aporte fiscal destinado a los programas educacionales que benefician a los hogares del primer y segundo quintil aumentó de 53.4 a 60.9%, en tanto disminuyó en 7% la proporción del aporte destinado al 40% de los hogares de más altos ingresos (MIDEPLAN, 1990). Pero esto ocurre en circunstancias en que aumenta de manera acelerada el gasto privado en educación, y este aumento es proporcional a la disponibilidad de recursos de las familias de sus usuarios. Si se espera que el aumento del gasto en educación como porcentaje del PIB tenga un componente privado de tan alta magnitud, cabe preguntar **qué ritmo de desplazamiento hacia los quintiles inferiores debe tener el gasto público en educación, y cómo se compara con el gasto privado que tiende naturalmente hacia un efecto concentrador en quintiles superiores, para surtir un claro efecto sobre la equidad en el conjunto del sistema.** Ciertamente la calidad general de dicho sistema aumenta siempre que todo aumento, tanto del gasto público como privado, sea utilizado con criterios de eficiencia y eficacia. Pero la equidad general, considerada según los criterios descritos anteriormente, no se beneficia necesariamente de estos incrementos en la disponibilidad general de recursos.

Existe conciencia respecto de la necesidad de focalizar recursos en establecimientos donde se concentran alumnos de menores ingresos. Actualmente el criterio del MINEDUC es de discriminación positiva, pues asigna recursos en escuelas de "alto riesgo educativo". En esto la equidad abandona el supuesto de un "servicio igual para todos" para asumir el supuesto de la diferenciación según carencias. Así, "equidad en los años noventa es: provisión diferenciada para la obtención de resultados similares; atención especial a los requerimientos de los grupos que social y culturalmente están más distanciados del lenguaje de la escuela; y focalización y discriminación positiva en la provisión de insumos y apoyo técnico.

El programa de 'las 900 escuelas', así como las acciones referidas al sistema de educación básica rural, se articulan según estos principios." 8/

Esto es consistente con algunos de los criterios conceptuales de la equidad que hemos propuesto anteriormente: distintos recursos destinados a elevar la calidad, beneficiarán a distintos sectores según el "piso" en que se encuentren; un criterio pro-equidad tendrá que privilegiar aquellas variables que más inciden en la suma de calidad de los segmentos más rezagados; y una política pro-equidad tiene que establecer una relación inversamente proporcional entre la calidad educativa en un grupo determinado, y la comprensividad, duración e intensidad de la política orientada a elevar la calidad de dicho grupo.

La pregunta que sigue es la siguiente: **¿ En qué medida los programas en curso son lo suficientemente significativos en el conjunto del sistema como para tener un impacto positivo sobre**

8/ Véase Cox (1994) p. 23. En la literatura internacional existe una copiosa producción de investigaciones que muestran cómo la educación estandarizada afecta negativamente a aquellos grupos socioculturales que constituyen minorías excluidas. (Véase, por ejemplo, Comer, 1988).

la equidad en el mismo, entendida ésta según los criterios recién esgrimidos? ¿Qué proporción de recursos movilizan, qué grado de comprensividad, intensidad y continuidad ostentan ?

III. LOS PROGRAMAS ESPECIALES Y SU IMPACTO SOBRE LA EQUIDAD

En este contexto se ubican dos de las principales políticas inéditas impulsadas en la actual década, a saber, el Programa de las 900 Escuelas y -en menor medida- los Proyectos de Mejoramiento Educativo, ambas impulsadas con objeto de generar saltos de calidad en establecimientos que concentran alumnos de menores ingresos.

El P-900 para la enseñanza básica está dirigido a los establecimientos con el menor rendimiento en pruebas nacionales (según los resultados que arrojan las pruebas del SIMCE), beneficia alrededor de un 10% del total de la población estudiantil de enseñanza básica del país, y apunta a mejorar los rendimientos en castellano y matemáticas, y a fomentar la autoestima y capacidad de comunicación de niños de 1º a 4º Básico. ^{9/} En función del diagnóstico formulado por el P-900, las áreas de intervención del Programa en los primeros cuatro años de Educación Básica en las escuelas más pobres y de menores rendimientos en el país, apuntan correlativamente a los siguientes objetivos: mejorar los niveles de rendimiento en lenguaje y matemáticas y la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje en el aula; capacitar a supervisores en su papel de guías pedagógicos en la escuela; revertir actitudes negativas de docentes hacia alumnos en sectores pobres; promover autoconciencia de responsabilidad de los profesores en el éxito de sus alumnos; romper el aislamiento en el trabajo docente y promover el trabajo en equipo; y tender puentes entre la cultura de la escuela y la cultura de la comunidad y la familia. ^{10/}

Otra herramienta de política que busca promover un cambio en la dinámica de escuelas subvencionadas es el apoyo financiero y técnico a Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME). Dichos Proyectos son elaborados y ejecutados desde el nivel del establecimiento (con el apoyo técnico externo cuando es necesario), y evaluados y financiados por el Ministerio. Según Cox (op. cit.), hasta ahora la experiencia de los PME ha tenido, además de un impacto positivo en la calidad de la educación, otros efectos interesantes, a saber: comunicaciones horizontales entre profesores de distintas asignaturas, sin precedentes en su intensidad y foco educativo; mayor reflexión socio-educativa y pedagógica sobre la escuela; relaciones de gestión más que burocráticas; y el

^{9/} Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres, que cumplió ya cinco años desde su diseño y cuatro años de financiamiento y ejecución. El P-900 se desglosa en varias líneas de apoyo, a saber: mejoramiento de la infraestructura; provisión de textos escolares, bibliotecas de aula y material didáctico; talleres de perfeccionamiento en las escuelas; y talleres de aprendizaje. (García-Huidobro y Jara Bernardot, 1994).

^{10/} La aplicación del Programa ha permitido identificar otros elementos decisivos: la unidad-escuela como unidad operativa del Programa; la lucha contra la rutinización en las acciones del Programa; la adecuación de materiales educativos; la participación de la comunidad; la credibilidad del Programa en sus distintos actores; la diferenciación de impacto según distintos tipos de escuela; la valoración del Director de Escuela como pieza clave en la gestión, etc. (Véase Filp, 1994, p. 200, y Undurraga, 1994).

involucramiento de padres y/o comunidad de una escuela ganadora de un PME. Hasta octubre-1995 el Ministerio de Educación había firmado 2.177 convenios para financiar Proyectos de Mejoramiento Educativo de escuelas básicas subvencionadas y microcentros rurales. Estos PME fueron seleccionados, por concurso meritocrático, de un total de 4.498 proyectos presentados en el período 1992-94. El total de alumnos de educación básica beneficiados entre por PME entre 1992 y 1994 se estima en 793.975, número significativo a escala nacional. Además, el programa ha planificado financiar para el período 1992-97 un total de 5.000 PME, que corresponde al 90% de las escuelas básicas subvencionadas del país, por un monto total aproximado de US \$30 millones (Téllez, 1995).

Existen otros programas de menor alcance que están en curso y en diseño (y en intenciones), que también buscan elevar la calidad en algunas variables dentro de los sectores críticos. Sin embargo, vale la pena plantear aquí algunos interrogantes.

En primer lugar, el P-900 no ha tenido un impacto claro sobre el conjunto de escuelas que beneficia. Algunas de ellas han incrementado su rendimiento relativo según las pruebas del SIMCE, mientras otras no lo han hecho. Existen dudas sobre la sustentabilidad en el mediano y largo plazo de estos incrementos en los logros, vale decir, sobre el destino de los beneficiarios una vez que el apoyo especial cesa en virtud del aumento coyuntural del logro en las pruebas SIMCE. En otras palabras, no sabemos en qué medida los saltos en rendimiento -cuando los hay- son coyunturales o responden a cambios estructurales. Pero es de temer que el impacto estructural no sea significativo, por cuanto el tipo de apoyo que presta el P-900 difícilmente puede generar aumentos sustanciales en el capital cultural y motivacional, y menos aún en el capital profesional de los docentes. Las condiciones de acceso siguen muy segmentadas si se consideran variables como socialización primaria, capital educativo en las familias, y acceso a educación preescolar. Existen programas en curso y en diseño que apuntan a trabajar con la comunidad para complementar la intervención intra-escuela con un refuerzo extra-escuela, pero hasta ahora no puede decirse que éstos sean eficaces o comprensivos en la generación del capital cultural necesario para potenciar y proyectar el apoyo que las escuelas reciben a través del P-900. Por otro lado, y como se verá más adelante, el capital profesional de los docentes sigue manteniendo rezagos estructurales que no se resuelven a través de programas especiales del tipo P-900 o PME, sino con otros instrumentos de política.

En segundo lugar cabe preguntarse si la cobertura del P-900 incide sobre la equidad general del sistema educativo. El Programa posee la virtud de discriminar entre las variables de calidad, favoreciendo aquéllas que inciden con mayor fuerza en los grupos de menor logro educativo. Su universo incluye alrededor del 10% de la población estudiantil de las escuelas básicas que muestran el rendimiento más bajo en las pruebas SIMCE. De tener continuidad y eficacia, el Programa puede ostentar un impacto en equidad. Pero éste se ve mermado por tres factores. Primero, la fuerte dispersión en escuelas rurales dificulta contar con una muestra universal del SIMCE precisamente allí donde el rendimiento sigue siendo el más bajo. Segundo, el sistema de evaluación de las pruebas está sujeto todavía a importantes distorsiones o sesgos que es preciso ajustar (Martínez, 1996). Tercero, queda como remanente una franja importante de población estudiantil que no se beneficia del P-900, pero que tampoco accede a educación de más alta calidad por vía del aporte familiar. Pensemos que un tercio de la población nacional se ubica todavía en niveles de pobreza donde el gasto privado en educación es prácticamente impensable, y que el rendimiento de los alumnos correspondiente a ese segmento poblacional puede ser bastante aleatorio en una prueba anual de evaluación que sólo se formula en uno de los niveles de educación básica.

Respecto de los PME, cabe señalar que en un sistema de proyectos concursables se corre el riesgo de que la meritocracia no tenga relación alguna con la equidad. Es natural suponer que existe una alta segmentación en la capacidad de gestión, diseño y ejecución de proyectos desde los propios establecimientos. El capital profesional, ejecutivo y motivacional puede variar en relación bastante directa con el nivel socioeconómico de las escuelas. El escepticismo de los profesores frente a las posibilidades de éxito en escuelas de bajo rendimiento, las precarias relaciones de la escuela con los padres y la comunidad en zonas deprimidas, y el bajo nivel técnico del cual suelen adolecer las municipalidades pobres, operan como "handicap" en un sistema de competencia por recursos contra proyectos. Por ende, este modelo de financiamiento competitivo no puede darse sino en un marco de discriminación positiva hacia los grupos de menor rendimiento, y con decidido apoyo técnico externo para diseñar y gestionar proyectos de mejoramiento educativo.

Actualmente se desarrollan, desde el nivel central, capacidades de monitoreo, apoyo técnico y seguimiento. De cuánto logre hacerse realmente en esta materia puede depender tanto la eficacia como la equidad de la política de PMEs. En el nivel central, el Equipo de Gestión PME, constituido por un grupo de profesionales en educación, coordina y asesora la instalación, el seguimiento y la evaluación de los PMEs en las escuelas básicas. En el nivel provincial la supervisión y apoyo técnico a microcentros rurales y escuelas en la elaboración y ejecución de los PMEs, se realizan en el ámbito de competencia del Departamento Provincial de Educación. Los supervisores capacitan al personal docente directivo y profesores de escuelas básicas, tanto municipales como particulares subvencionadas, para la elaboración del PME. Además, los supervisores realizan una atención focalizada en escuelas y microcentros rurales que tienen mayores dificultades en ejecutar sus proyectos. Finalmente existe también una red de apoyo para interiorizarse con metodología de proyectos, que busca comprometer distintos agentes (medios de comunicación, ONGs, empresas, instituciones académicas, asociaciones vecinales, etc.) (Téllez, op.cit.).

Este apoyo técnico también puede encontrar una fórmula institucional en el Fondo Nacional para la Educación, propuesto por la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, y que estaría destinado a financiar materiales y propuestas para mejorar la calidad de la educación. De aprobarse la propuesta y contar con respaldo legislativo, dicha instancia está destinada a contar con un monto significativo de recursos, parte de los cuales podría destinarse con sesgo redistributivo.^{11/} Se puede, pues, establecer relaciones directas y desburocratizadas entre el Fondo y los establecimientos educativos municipales para que éstos cuenten con asesoría *ad hoc* de expertos en diseño y evaluación de proyectos, que bajo requerimiento de los propios establecimientos podrían ser financiados y asignados por el Fondo. Existiendo mecanismo semejante, y de asignarse con criterios de equidad (priorizando proyectos en establecimientos de menores recursos y rendimientos), podría aumentarse tanto la calidad como la equidad en la oferta educativa. El Ministerio de Educación (vía Fondo Nacional para la Educación u otra instancia) podría asignar fondos con un criterio focalizado en el uso de esta red de apoyo técnico.

Finalmente, si se quiere combinar mayor calidad de la oferta educativa con mayor equidad en el rendimiento, el propio régimen de subvenciones tendrá que poner en marcha los mecanismos

^{11/} Si se considera que el total de recursos a invertir en los PMEs, en el curso de cinco años de ejecución del Programa, es de 30 millones de dólares, este monto es muy inferior al volumen que se puede movilizar desde el Fondo Nacional para la Educación con fines de mayor equidad en la calidad de la educación.

de discriminación positiva que privilegian a los establecimientos concentrados en las zonas urbanas deprimidas, y en las zonas rurales y dispersas. Existen diferencias significativas en el gasto por alumno entre municipalidades, en desmedro de aquéllas que nuclean a la población más pobre y que por ende disponen de montos inferiores de recaudación impositiva. Por otra parte, existe una diferencia notoria en la **capacidad de gestión y ejecución** de los municipios, que está en estrecha relación con el nivel socio-económico prevaleciente, de manera que los municipios con recursos menores no sólo tienen menos presupuesto por joven en educación, sino que probablemente son menos eficientes en el uso de estos recursos y en la capacidad para generar recursos adicionales. Como efecto de lo anterior, "el gasto total por alumno es inferior en un 8% en las municipalidades con alta pobreza que en las municipalidades con baja pobreza; llega a más del doble en las municipalidades con una capacidad fiscal alta y es inferior en un 17% en las comunas con bajo rendimiento en las pruebas del SIMCE que en las comunas de alto rendimiento." (Véase Informe Brunner, p. 23).

Dado que en los establecimientos de los municipios pobres no puede esperarse un aporte del gasto privado, no debiera descartarse un complemento a la USE (dentro del régimen de subvenciones) para contrarrestar la distribución regresiva en la calidad de la oferta educativa. Son pocos todavía los dispositivos constitucionales que permiten canalizar recursos con un criterio de redistribución progresiva por vía de las subvenciones (USE). Las asignaciones suplementarias por zona siguen siendo claramente insuficientes si se quiere lograr un impacto redistributivo progresivo mediante este mecanismo central de asignación de recursos.

IV. BUSCANDO LA EQUIDAD EN LA COMUNIDAD

Los estudios sobre variables que inciden en el rendimiento educativo muestran el peso significativo que tiene el entorno sociocultural de los niños: ingreso familiar, nivel educacional de la madre, socialización en el barrio, valoración de la educación a futuro por parte de los jefes de hogar, condiciones de hacinamiento y, cada vez más, el acceso a información fuera del sistema de educación formal. Huelga agregar que el mejor rendimiento en establecimientos privados pagados se debe no sólo (y no tanto) a las condiciones de docencia e infraestructura, sino también, y sobre todo, a las condiciones en que los estudiantes acceden a la educación formal. El propio Ministerio de Educación ha sido enfático, tras procesar resultados del Sistema de Medición de la Calidad de la Enseñanza (SIMCE), en destacar este factor como causa principal en la segmentación social de los resultados de las pruebas SIMCE. ^{12/} Para el caso de las escuelas rurales, que siguen siendo las de mayor rezago en rendimiento, asistencia y años de escolaridad, es bien conocida la importancia de las condiciones socioculturales con que los alumnos llegan a la educación formal. Más aún, en zonas rurales no puede pensarse en un mejoramiento sustancial de la educación si la escuela no trabaja en coordinación con la familia y la comunidad (CEPAL, 1995).

Tal como se señala en uno de los criterios de equidad enumerados en la primera parte de este trabajo, todo esto hace que la estrategia para promover mayor equidad educacional rebase las fronteras del sistema de educación formal. La estrecha relación entre las condiciones de sociabilidad en las familias, hogares y vecindarios pobres, y el rendimiento escolar de sus niños y jóvenes, debiera

^{12/} Véase Diario El Mercurio del 4/agosto/1994.

concertar diversos actores en torno a un paquete de políticas que permitan, gradualmente, revertir este círculo vicioso: centros de padres, animadores comunitarios, trabajadores sociales, organismos no gubernamentales de fuerte arraigo comunitario, y planificadores y ejecutores de programas de apoyo social. La movilización de agentes múltiples debe cruzarse con la ejecución de iniciativas que, en su conjunto, operarían como una **red de apoyo al rendimiento educativo en los niños y jóvenes de familias en zonas de bajos ingresos**, a fin de incrementar el capital cultural propicio para elevar dicho rendimiento: mayor cobertura de educación preescolar en zonas deprimidas; educación de adultos para difundir paternidad responsable y mayor conciencia de la centralidad del capital educativo de los hijos; apoyo a madres con jefatura de hogar para prevenir el ingreso precoz de los niños al mercado laboral; uso de infraestructura de escuelas para crear centros juveniles barriales, con actividades artísticas y de desarrollo personal, que puedan constituirse en lugares de encuentro para grupos de niños y jóvenes "de esquina"; subsidios a hogares pobres en material escolar; y otros. Existe además una nutrida experiencia en el trabajo conjunto de escuela y comunidad. ^{13/}

No es fácil estimar el gasto a incurrir para reforzar el apoyo educativo en la familia o la comunidad (en relación al aumento de 3.5% del PIB en educación en seis años). ¿Cuánto cuesta contar con una **red de apoyo familiar y comunitario para el refuerzo y la continuidad educativa** en sectores pobres y relativamente pobres? ¿Cuánto cuesta informar a las familias sobre oportunidades y servicios educativos, combinar programas de mass-media con animadores comunitarios, centros vecinales de información y actividades en la escuela fuera de horario, capacitación de jefes de familia para potenciar el capital cultural de los hijos? Todo esto puede hacerse recurriendo a programas existentes y a instrumentos en vías de diseño.

Un expediente es la asignación de un Fondo de Proyectos de Red Comunitaria de Apoyo a la Continuidad Educativa, con una lógica análoga a la de los PME (Proyectos de Mejoramiento Educativo), pero donde la gestión/propuesta/ejecución de los proyectos financiados por el Fondo corra por cuenta de la comunidad (barrio, grupo de apoderados, etc.), y los proyectos se consagren a mejorar las variables extra-escuela que inciden claramente en el rendimiento educativo en grupos de bajos ingresos. Esta extensión de los PME a la comunidad de apoderados requiere de fondos adicionales en el Programa de PME, pues ya es bastante exiguo el presupuesto de dicho Programa para su aplicación masiva intra-escuelas.

Requiere, también, de un apoyo técnico en aspectos de gestión, participación y ejecución, que puede impulsarse bajo la modalidad de un joint-venture entre MINEDUC, secretarías de participación y promoción social, programas de "pobrezas duras" de FOSIS y MIDEPLAN, y otros. La concurrencia entre distintas secretarías tendría otros beneficios: puede movilizar recursos adicionales; y puede sentar el antecedente para un enfoque más sistémico ante el problema del rezago educativo, con énfasis en el capital cultural de la población crítica (y mayor énfasis en los procesos contextuales que en los rendimientos educativos).

^{13/} En América Latina uno de los programas más asentados es la Escuela Nueva en Colombia (Arboleda, 1995). Otra experiencia internacional relevante en cuanto a participación de la comunidad en la gestión educativa es la reforma del sistema escolar de Chicago, en Estados Unidos. (Véase Montañez, 1995) También la experiencia chilena de "Familia y escuela: educando juntos", muestra cómo en sectores populares puede ser muy positivo incorporar a los padres en la dinámica de la escuela (véase Mayorga, 1995).

Requiere, finalmente, de un instrumento de diagnóstico y focalización extra-escolar, que puede ser el mapeo de zonas de pobreza en base a las encuestas CASEN. Este instrumento garantiza una cobertura hacia las zonas más pobres que puede operar de manera más sistémica que la selección por vía de las pruebas del SIMCE.

V. BUSCANDO LA EQUIDAD EN RECURSOS HUMANOS PARA EDUCAR

¿A qué ritmo pueden actualizarse y mejorarse los recursos humanos en los establecimientos educacionales municipales y subvencionados, y cómo puede discriminarse este proceso con un criterio de equidad? ¿Cuánto cuesta, y qué esfuerzos políticos se requieren para hacerlo sobre la base de un consenso con los propios agentes educativos?

Si se considera la **calidad de la docencia**, pareciera que los problemas recorren todo el espectro social de la educación. El rezago en dicha situación es uno de los principales componentes de la calidad educativa durante el último decenio, y **no puede enfrentarse el problema de la mala calidad de la oferta educativa si no se considera este problema** en establecimientos municipales y particulares-subvencionados. Aquí pareciera pertinente aplicar uno de los criterios enumerados en la primera parte del trabajo, a saber, que **el aumento de la calidad general de la docencia en el corto plazo puede postergar en el tiempo el aumento de su equidad**, pues la formación y capacitación docente es un **problema nacional** que sólo puede enfrentarse como problema del conjunto del sistema educativo. Pero esta opción sólo debiera ser admisible si dicho aumento de calidad general permite optimizar el impacto, en un plazo más largo, sobre los estamentos de calidad inferior dentro del cuerpo docente (en términos absolutos y en comparación con los otros estamentos).

La calidad de la docencia se refiere tanto al capital profesional como motivacional de los profesores. Es la variable que incide de manera más directa y significativa en el proceso educativo dentro de la sala de clases. Esa "caja negra" que es el tiempo en el aula, no sólo abarca el tiempo más extenso en que los estudiantes se ven expuestos a la transmisión de aprendizajes; también es clave como capital motivacional cuyos efectos trascienden el aula y pueden surtir impactos de "onda larga".

La crisis de la docencia abarca todo el espectro del sistema. Tiene un componente profesional, que se refiere a la falta de conocimientos y destrezas pertinentes que trasmite el docente durante el proceso de enseñanza; y tiene un componente motivacional, a saber, que los docentes no logran inducir en los educandos el interés por el aprendizaje, la pasión por el conocimiento y la valoración de la formación escolar.

En la medida en que no se mejore sustancial y sostenidamente este capital profesional y motivacional, muchos programas destinados a mejorar otras variables encontrarán aquí un cuello de botella, y muchos otros recursos quedarán suboptimizados.

Si bien se trata de un problema de calidad en todo el sistema, tiene también una segmentación específica. La distancia entre calidad requerida y calidad existente de los recursos humanos aumenta allí donde los ingresos decrecen. Como en toda actividad sujeta al mercado, también aquí los mejores profesionales eligen el lugar de mejores remuneraciones o condiciones generales de trabajo. Ya hace algunos años, Aldo Solari observaba que "la consecuencia es que los

peores maestros son puestos al servicio de las escuelas situadas en zonas al servicio de los estratos más bajos que son, justamente, las que requerirían un mejor personal docente para enfrentar las graves dificultades que tienen los alumnos que concurren a ellas." (Solari, 1994, p.31). Si bien el problema de la calidad docente cruza las clases sociales, es evidente que hay diferencias por estratos. No sólo se trata de docentes con mayor o menor capacitación, sino también de **disposición y expectativa** de los docentes respecto de las posibilidades de aprendizaje de sus alumnos. Como señalara Aldo Solari, "numerosas investigaciones han demostrado que los maestros que sirven en áreas deprivadas ingresan a ella dominados por un gran 'fatalismo' acerca de las posibilidades de éxito de los niños que deben atender", lo que "se convierte en una profecía autocumplida puesto que lleva a prestar muy poca atención a aquellos que, desde el principio, demuestran dificultades importantes de aprendizaje por considerarlas insuperables."(Solari, op.cit., p. 43).

Para elevar la calidad docente se tienen que emprender acciones en varios niveles: en las carreras pedagógicas de las universidades, que a su vez también requieren urgente actualización;^{14/} en los sistemas de capacitación dentro de la carrera docente, que aportan muy poco a transformar el ejercicio real de la docencia; ^{15/} en la construcción de consensos más amplios con los profesores y administradores en torno a la necesidad de cambios radicales en el estilo docente, y en torno a la importancia del profesor en la formación de recursos humanos; en el diseño de PME's específicos, diseñados en los propios establecimientos, y orientados a propósitos de capacitación y actualización de la práctica docente; y en el uso de incentivos monetarios o promocionales para premiar -y alentar- los docentes innovadores en métodos y contenidos pedagógicos.

De este conjunto de aspectos, dos de ellos cuentan con acciones visibles en curso: la búsqueda técnico-política de consensos por el cambio educativo que involucren una amplia gama de agentes; y el uso del sistema de PME's para mejoras en la calidad de la docencia en establecimientos que toman la iniciativa al respecto. Pero en la búsqueda de acuerdo, los conflictos siguen siendo muy fuertes, pues los profesores han generado una resistencia al cambio por efecto del deterioro de sus condiciones de trabajo padecido durante la década pasada; y en cuanto a las acciones directas de los PME's, éstas inciden muy poco en el capital profesional y motivacional de los docentes asentados en escuelas de bajos recursos. Existen módulos del Programa MECE (Mejoramiento de la Calidad de la Educación) que apuntan a reforzar la calidad de los profesores y directores de escuelas, poniendo a disposición de los mismos diversos recursos de aprendizaje. Sin embargo, el país se encuentra aún en una fase muy embrionaria.

^{14/} En el "Informe Brunner", el principal documento de política educacional del actual gobierno, se sugiere el apoyo del Estado en los esfuerzos de reforma de las carreras de pedagogía al menos en dos sentidos: i) destinando recursos para financiar y evaluar experiencias innovativas de formación pedagógica; y ii) aportando becas y recursos para préstamos estudiantiles con objeto de tornar más atractivo el ingreso de jóvenes talentosos a carreras de pedagogía.

^{15/} Un punto que ha merecido mucho consenso es la necesidad de radicar los cursos de perfeccionamiento **en los establecimientos mismos**, pues "es necesario considerar en las experiencias de perfeccionamiento las características propias de la escuela, tanto de su cultura organizacional, clima, estilo de gestión, etc." (Arancibia et.al., 1995, p.46.). Sin incurrir en costos altos, se puede hacer que la unidad espacial-escuela sea también la unidad espacial para el reciclaje de los docentes. La idea es que se puede intensificar el estímulo manteniendo dicha unidad espacial, e intensificar la conexión con pares de otros establecimientos mediante redes de apoyo informático.

La equidad en el acceso tiene como componente importantísimo el acceso equitativo de los educandos a docentes capaces de motivarlos a aprender, transmitirles conocimientos pertinentes y romper el fatalismo de los más pobres. Una figura positiva de profesor puede surtir efectos sinérgicos sobre el capital cultural de los estudiantes. No sólo se requieren docentes actualizados, sino dispuestos a intervenir resueltamente sobre el círculo vicioso que liga la pobreza con la baja autoestima en los procesos de aprendizaje. La máxima en boga que reza "aprender a aprender", y que se esgrime como nuevo ideal de la enseñanza, no basta. En muchos casos es necesario anteponer una máxima más básica: "aprender que uno es capaz de aprender". Esto pareciera suponer un esfuerzo pedagógico adicional en los establecimientos de sectores de bajos ingresos. Para romper el círculo vicioso tal vez sea aconsejable una compensación adicional a los docentes que asuman dicho desafío. ¿Pero cómo motivar a buenos profesores a ubicarse en escuelas de zonas más deprimidas? Existe un incentivo al desempeño en zonas difíciles. Pero para alentar un régimen meritocrático, no basta con el financiamiento inversamente proporcional para docentes en relación al ingreso medio de la comuna donde trabaja, pues los docentes ya instalados en dichas comunas podrían ver aumentados sus ingresos sin tocar ni la calidad ni el anacronismo de sus pedagogías. Es necesario, por tanto, **premiar un plus de calidad, de actualización curricular y de capacidad motivacional** de los docentes arraigados en las zonas más deprimidas (y en las escuelas de más bajos rendimiento). Ese **plus** debe ir directamente a los docentes desde un fondo público (tal como el Fondo Nacional de Educación propuesto). El criterio de premiación debiera ser tanto de aumento en capital profesional como motivacional. Esto supone compensar monetariamente también el aumento en horas de dedicación: horas-clase, horas-capacitación, horas-interacción, horas-preparación, horas dedicadas a participar en decisiones educativas del establecimiento, y otros.

VI. EN SÍNTESIS

La agenda para mayor equidad en oportunidad educativas está poblada de buenas intenciones. Despierta incertidumbre el impacto de la misma en el largo plazo. La complementariedad efectiva entre distintas políticas está por verse. Asistimos a criterios renovados y estilos novedosos en los programas que buscan elevar la calidad de la educación, sobre todo en los sectores más rezagados. Un significativo aumento de recursos respalda esta iniciativa por el cambio. Al mismo tiempo, los talones de Aquiles adquieren mayor visibilidad pública y conflictividad política.

La concurrencia de tal diversidad de variables torna el desafío en un verdadero juego de ajedrez, poblado de combinaciones e implicancias. Hay literatura suficiente para mostrar que todo tiene su peso relativo, pero permanece la duda respecto de cómo todo se suma. El recurso al ensayo-y-error es inevitable, pero es igualmente imprescindible un adecuado conocimiento ex-ante en la asignación de los recursos disponibles. De allí la importancia creciente que adquiere el perfeccionamiento de los mecanismos de evaluación de los programas y políticas en curso.

Conforme a los criterios de equidad esbozados en este trabajo, nos encontramos hoy en una fase muy incipiente. Como bien muestra otro trabajo, (Espínola, 1966) el énfasis que se ha puesto en la brecha entre escuelas subvencionadas y escuelas pagadas tiende a soslayar otra brecha que es más significativa en relación al universo total de estudiantes de enseñanza básica, a saber, la que se produce al interior del grupo que asiste a escuelas municipales y privadas subvencionadas, que en total abarca el 90% del alumnado. Este hecho obliga a relativizar el impacto del sistema de

subvenciones sobre la equidad, a requerir una evaluación más fina al interior de ese grupo mayoritario, y a abogar por políticas complementarias más enérgicas en materia redistributiva. En la misma proporción, los cuellos de botella del lado de la docencia y del lado de las familias (capital cultural, motivacional y profesional) permanecen prácticamente inalterables, y constituyen un factor decisivo para equiparar oportunidades de aprendizaje entre distintos sectores socioeconómicos.

Finalmente, la equidad se mide tanto en procesos como en resultados. Si hay problemas para evaluar lo segundo, tanto más difícil es medir lo primero. Los estudios cualitativos que evalúan procesos son resistentes a la agregación, pero sin ellos las cifras generales de rendimiento sólo revelan parte del problema. Allí los puentes están por construirse, y se requiere una buena dosis de método y de imaginación para levantarlos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arancibia, Violeta, et. al. (1995), "Factores que afectan el rendimiento escolar de los pobres", Santiago de Chile, (mimeo).
- Arboleda, Jairo (1995), "Participación de la sociedad civil en la escuela nueva colombiana", Seminario CIDE/UNESCO, "Administración descentralizada y autonomía escolar: el rol de la comunidad en la gestión educativa", Santiago de Chile, noviembre.
- Cariola, Leonor, et.al. (1993), "La experiencia internacional en el diseño curricular y en las estructuras de los niveles medios de los sistemas educativos", Santiago de Chile, CIDE, Programa MECE-Media, pp.182-183.
- CEPAL (1994), "Panorama Social de América Latina", edición 1994, (LC/G.1844), Santiago de Chile.
- CEPAL (1995), "La participación comunitaria en la toma de decisiones de la escuela rural: su rol en la dinámica de mejoramiento del aprendizaje", (LC/R.1610), Santiago de Chile.
- Comer, P. James (1988), "Educating Poor Minority Children", en Scientific American, Vol. 259, No.5.
- Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena designado por S.E. el Presidente de la República (1994), Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI, ("Informe Brunner"), Santiago de Chile, septiembre.
- Cox, Cristián (1994), "Las políticas de los noventa para el sistema escolar", en CEPAL, Serie Políticas Sociales, N° 3, (LC/L.815), Santiago de Chile.
- Espínola, Viola (1996), "Revisión de quince años de política educativa en Chile: ajustes en función de la equidad", (LC/R.1666), CEPAL, Santiago de Chile.
- Filp, Johanna (1994), "Todos los niños aprenden. Evaluaciones del P-900", en Marcela Gajardo (edit.), Cooperación internacional y desarrollo de la educación, Santiago de Chile.
- García-Huidobro, Juan Eduardo y Cecilia Jara Bernardot (1994), "El programa de las novecientas escuelas", en Marcela Gajardo (edit.), Cooperación internacional y desarrollo de la educación, Santiago de Chile.
- Himmel, Erika, et. al. (1993), "Determinación de la calidad de la educación media. Informe Final", Santiago de Chile, Facultad de Educación-Facultad de Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile, Proyecto MECE.
- Martínez, Rodrigo (1996), "Análisis del sistema de medición de la calidad de la educación (SIMCE) en Chile, CEPAL, (LC/R.1668), Santiago de Chile.

Mayorga, Liliana (1995), "Chile, participación de la familia en la escolarización de niños pobres", Seminario CIDE/UNESCO, "Administración descentralizada y autonomía escolar: el rol de la comunidad en la gestión educativa", Santiago de Chile, noviembre.

MIDEPLAN (1990), Programas sociales: su impacto en los hogares chilenos, CASEN, Santiago de Chile.

Montañez, Víctor (1995), "La reforma escolar de Chicago", Seminario CIDE/UNESCO, "Administración descentralizada y autonomía escolar: el rol de la comunidad en la gestión educativa", Santiago de Chile, noviembre.

Solari, Aldo (1994), "La desigualdad educativa: problemas y políticas", CEPAL, Serie Políticas Sociales, N° 4, Santiago de Chile.

Téllez, Angélica (1995), "Los proyectos de mejoramiento educativo en el desarrollo de la educación básica chilena", Seminario CIDE/UNESCO, "Administración descentralizada y autonomía escolar: el rol de la comunidad en la gestión educativa", Santiago de Chile, noviembre.

Undurraga, Consuelo (1994), "Pedagogía y gestión. Informe de evaluación del programa de las novecientas escuelas", en Marcela Gajardo (edit.), Cooperación internacional y desarrollo de la educación, Santiago de Chile.