

COLECCION
ESTUDIOS SOCIALES

EDUCACION, EFICIENCIA Y EQUIDAD

editado por
Ernesto Cohen



CEPAL / OEA / SUR

EDUCACION, EFICIENCIA Y EQUIDAD

© CEPAL/OEA/Ediciones SUR
Inscripción N° 101562
ISBN 956-208-049-8

Edición de textos: Paulina Matta
Corrección de pruebas: Edison Pérez
Ilustración portada: Joan Miró, *Signos y constelaciones enamoradas de una mujer*, 1941 (fragmento)
Diseño portada: Formas Gráficas
Fono/fax 235 4482 (Santiago)
Diseño y diagramación: Andoni Martija
Fono/fax 235 6971 (Santiago)
Gestión editorial: Luis Solís
Impresión: LOM Ediciones Ltda.
Maturana 13-9, Santiago
Fono: 672 2236 - Fax: 693 0915

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

375.83

E24

1995

C.2

EDUCACION, EFICIENCIA Y EQUIDAD

editado por
Ernesto Cohen

deposición - junio 2008



900033486 - BIBLIOTECA CEPAL

COLECCION
ESTUDIOS SOCIALES

CEPAL/OEA/SUR

94302

CONTENIDO

Presentación

Ernesto Cohen

11

Capítulo 1

EDUCACIÓN, EFICIENCIA Y EQUIDAD: UNA DIFÍCIL CONVIVENCIA

Ernesto Cohen

13

1. Rentabilidad de la educación	14
2. El impacto no es sólo función de la inversión	17
3. De las políticas a la asignación de recursos en el nivel micro	20
4. El papel de los usuarios	26
5. Conclusiones	28
Anexo: Incidencia de factores del hogar en el rendimiento educativo	31
Bibliografía	33

Capítulo 2

EL DESAFÍO EDUCATIVO: EN BUSCA DE LA EQUIDAD PERDIDA

Martín Hopenhayn

37

1. Calidad y equidad en el salto educativo	37
2. Asignación de recursos con criterio de equidad	44
3. Los programas especiales y su impacto sobre la equidad	48
4. Buscando la equidad en la comunidad	52
5. Buscando la equidad en recursos humanos para educar	56
6. En síntesis	59
Bibliografía	60

Capítulo 3

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

Viola Espínola

61

1. Tendencias recientes en materia de política educativa	62
2. Efectos de las políticas sobre la calidad y la equidad: el caso de Chile	69
3. Conclusiones	86
Bibliografía	87

Capítulo 4

APLICACIÓN DE LA LÓGICA ECONÓMICA AL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN:

LA EXPERIENCIA DE CHILE CON EL SUBSIDIO POR ESTUDIANTE

Carol Ann Medlin

91

1. La experiencia chilena en política de subsidio por estudiante: una visión de contexto	93
2. Extrapolando a partir de la experiencia chilena	104
3. Conclusión: compensaciones entre calidad y equidad académicas	115
Bibliografía	116

Capítulo 5

LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA GESTIÓN DE LA ESCUELA RURAL

John Durston

119

1. Culturas populares: lenguajes silenciosos, bases del aprendizaje y de la participación	122
2. Reforma institucional, autonomía de la escuela y participación: "empowerment", "accountability" y contratos	127
3. Reflexiones finales	140
Bibliografía	146

Capítulo 6

IMPORTANCIA RELATIVA DE ALGUNOS FACTORES DEL RENDIMIENTO EDUCATIVO

Viola Espínola & Rodrigo Martínez

149

1. Metodología	150
2. Análisis de resultados	151

Capítulo 7

FACTORES QUE AFECTAN EL RENDIMIENTO ESCOLAR DE LOS POBRES

Violeta Arancibia

157

1. Análisis metodológico	159
2. Resultados	165
3. Síntesis y conclusiones	192
Anexo 1	202
Anexo 2	208
Bibliografía	210

Capítulo 8

LA PRUEBA SIMCE Y LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Rodrigo Martínez

215

1. ¿Cómo calcular el logro educativo?	216
2. Análisis de datos del Simce	225
3. Conclusiones y comentarios	234
Anexo	238

PRESENTACIÓN

Ernesto Cohen

División de Desarrollo Social, CEPAL

La educación es el eje que articula el crecimiento económico y el desarrollo social. Proporciona los conocimientos y destrezas que permiten aumentar la productividad del trabajo y enfrentar los desafíos de la competitividad. Constituye, al mismo tiempo, uno de los resortes básicos en el proceso de integración social.

Estos son algunos de los consensos expresados en la preocupación creciente de los gobiernos de la región por aumentar la cobertura y calidad de la educación. El problema subsistente es cómo conciliar la eficiencia con la equidad en el logro de dichos objetivos.

El análisis de la eficiencia constituye una preocupación fundamental en el proceso de asignación de recursos. En el campo educativo se traduce en minimizar el costo de los insumos requeridos para maximizar la cobertura. Esta es una condición necesaria para alcanzar los fines perseguidos. La condición suficiente consiste en aumentar, paralelamente, la calidad de la educación, que está desigualmente distribuida como resultado de la estructura social vigente.

El camino señalado conduce al problema de la equidad, tradicionalmente concebida como contrapuesta a la eficiencia. ¿Es real tal dilema en el campo educativo? Del análisis intra e intersectorial surge claramente que la inversión en la educación, sobre todo en la educación básica, es la que tiene la mayor tasa de rentabilidad social. Por consiguiente, desde la óptica de la sociedad en su conjunto, la "eficiencia social" se optimiza cuando los recursos se destinan a las áreas

más rentables. En esta lógica, la inversión educativa compatibiliza, por definición, los requerimientos que plantean la eficiencia y la equidad, dado que la expansión y mejora de la educación en los sectores carenciados se traducen en incrementales beneficios sociales .

Existe, sin embargo, una dimensión adicional que se puede expresar en una pregunta: ¿Cómo asignar eficientemente los recursos disponibles para maximizar el impacto educativo perseguido?

Las páginas que siguen constituyen reflexiones que pretenden adelantar en su respuesta.

CAPÍTULO 1

EDUCACIÓN, EFICIENCIA Y EQUIDAD: UNA DIFÍCIL CONVIVENCIA

Ernesto Cohen

División de Desarrollo Social, Cepal

¿Qué hacer para favorecer la equidad en la educación? Tal es la pregunta que guía las reflexiones presentadas en este trabajo. Ellas tienen como propósito generar criterios para una asignación de recursos que permita disminuir las desigualdades actualmente existentes en la educación.

Ningún sistema educativo es capaz de crear igualdad de conocimientos. La pregunta relevante es, entonces, si existen políticas educativas que produzcan sistemas capaces de acortar las brechas existentes entre los distintos grupos sociales, potenciando el *quantum* de capital humano requerido por el desarrollo económico y social.

Dado que este estudio ha tomado la asignación de recursos como el eje de concreción de los criterios de equidad, hay dos preguntas relacionadas que se deberían contestar. En primer lugar, ¿cuál es la relación entre magnitud del financiamiento y calidad de la educación? Quizás una cierta meseta de financiamiento es esencial para la calidad, pero una vez alcanzado ese nivel no es el factor más importante para alcanzar mejorías adicionales. En segundo lugar, ¿qué estrategias permiten avanzar por el sendero de una mejor calidad y equidad educativa?

En los esfuerzos actuales por mejorar la calidad de la educación en América Latina y el Caribe, un aspecto fundamental es la búsqueda de maneras eficientes y eficaces de gestionar los recursos disponibles —dinero, personas y conocimiento— de manera de aumentar también la equidad en la educación. El punto está en lograr una focalización adecuada de los recursos, de manera de reducir las brechas en desempeño escolar asociadas a las diferencias de estrato socioeconómico y, en particular, a la transmisión intergeneracional de la pobreza.

1. RENTABILIDAD DE LA EDUCACIÓN

La educación es un bien de inversión y, como tal, constituye una contribución relevante al desarrollo económico. Toda inversión supone afrontar costos para obtener los beneficios esperados. La relación existente entre ambos puede ser analizada desde una doble óptica: i) la privada (análisis financiero), que compara los costos y beneficios directos, valorados a precios de mercado, para escoger la alternativa que maximice el volumen y tasa de ganancia para el dueño de los recursos que se asignan al proyecto; y ii) la social (análisis económico o socioeconómico), en la que se consideran también costos y beneficios indirectos a precios de eficiencia, buscando maximizar el impacto (rentabilidad) de la inversión sobre la sociedad en su conjunto.

Tanto en la evaluación privada como en la social se parte de un principio muy simple. Se comparan los beneficios (B) con los costos (C) del proyecto, y si los beneficios son mayores que los costos, se tiene una primera indicación de que el proyecto debería, en principio, ser aprobado.

Si B es mayor que C existe, en consecuencia, un excedente. Éste debe ser mayor que el costo de oportunidad del capital utilizado en el proyecto. Para la evaluación financiera, el referente general de dicho costo de oportunidad está constituido por la tasa de interés existente en el mercado. Ésta representa lo que el inversor podría obtener depositando el dinero que demanda el proyecto en un banco (o en su mejor alternativa de colocación de dichos recursos). Desde la perspectiva de la evaluación social, se considera el costo de oportunidad del capital en el largo plazo, lo que se denomina tasa de descuento; ella es semejante a la tasa de interés, pero considerada desde la perspectiva de la sociedad en su conjunto. Es el costo del uso alternativo del capital en otro tipo de proyectos.

Para el inversor privado, los únicos costos y beneficios relevantes son los que se traducen, respectivamente, en egresos e ingresos. A éstos se los denomina costos y beneficios directos. Pero el proyecto puede producir efectos que no se traducen en ingresos ni egresos. Ellos son costos y beneficios indirectos (o externalidades). La polución producida por fábricas contaminantes es un costo indirecto. La disminución del tiempo de traslado de la población por la incorporación de un sistema eficiente de transporte es un beneficio indirecto. Ninguno de los dos entra en la contabilidad de la empresa, porque impacta a actores externos a la misma. Por lo tanto, no forman parte de su análisis. Pero sí deben considerarse desde la perspectiva de la sociedad global. Por ello, la evaluación social considera costos y beneficios tanto directos como indirectos.

La tasa de retorno del proyecto es una medida de su rentabilidad expresada en términos relativos. Es el resultado de la comparación entre los costos y beneficios pertinentes (directos e indirectos) en relación a la tasa de interés o de descuento, según se esté llevando a cabo análisis privado o social.

La comparación entre costos y beneficios permite calcular la tasa de retorno de la inversión, lo que constituye una guía para la asignación de recursos tanto en el ámbito privado como de la sociedad global, y así, sobre esa base, ella puede establecer prioridades inter- e intrasectoriales que se traducen en las políticas públicas.

En materia de educación, la inversión puede resultar en varios tipos de beneficios que, si bien se encuentran interrelacionados entre sí, resultan analíticamente distinguibles:

El aumento de conocimientos y destrezas que incrementan la productividad del trabajo.

El crecimiento del producto nacional (beneficio para el país) y del ingreso (beneficio para el individuo).

La disminución del tiempo que se requiere para el acceso al mercado laboral, lo que beneficia tanto al individuo como a la sociedad.

Se puede estimar la contribución que la educación realiza a la productividad comparando las diferencias a lo largo del tiempo entre los ingresos percibidos por individuos que tienen diferentes capitales educativos. Aquí caben dos consideraciones. En los países donde la educación se encuentra fuertemente subsidiada, los costos sociales son mayores que los privados en una proporción que es función de la magnitud de las transferencias realizadas. Por lo tanto, la tasa de rentabilidad privada será, en esa misma medida, mayor que la social. Pero también existen externalidades derivadas de la educación, no apropiadas por el individuo y que derivan en beneficios para la sociedad, por lo cual los beneficios sociales exceden a los privados. Además, las externalidades son siempre muy difíciles de medir y no se reflejan en ingresos. Por esta razón son normalmente ignoradas. Ello hace que sea razonable suponer que, si se incluyeran las externalidades de la educación, la tasa de retorno social sería superior a la privada.

La educación básica efectúa la mayor contribución al crecimiento económico, como surge claramente del análisis intra e intersectorial. El Banco Mundial entrega la siguiente información para América Latina y el Caribe.

Cuadro 1
Tasas de retorno de la educación

<i>Básica</i>	<i>SOCIAL</i>		<i>Básica</i>	<i>PRIVADA</i>	
	<i>Secundaria</i>	<i>Superior</i>		<i>Secundaria</i>	<i>Superior</i>
17,9	12,8	12,3	26,2	16,8	19,7

FUENTE: Banco Mundial (1995).

Por otra parte, comparando la rentabilidad de la inversión entre 1974 y 1992 en educación básica, agricultura, industria e infraestructura, se obtuvo los siguientes resultados (Banco Mundial 1995):

Cuadro 2
Tasas de rentabilidad de distintos sectores de la economía

	<i>1974-82</i>	<i>1983-92</i>	<i>1974-92</i>
Educación básica			20
Agricultura	14	11	
Industria	15	12	
Infraestructura	18	16	
Todos los proyectos	17	15	

FUENTE: Banco Mundial (1995).

La información precedente debería constituir una guía para el establecimiento de prioridades en materia de políticas públicas, privilegiando al sector y, dentro de él, a la educación básica, siempre que se pretenda optimizar la rentabilidad social de la inversión.

Los costos sociales indirectos que se derivan de las ineficiencias del sistema educativo constituyen una dimensión de análisis complementario. Un ejemplo claro es el problema de la repitencia. Un autor estima "un 45,7 por ciento de repitencia en América Latina, lo que ascendería para el año 1990 a, aproximadamente, 10.033.982 niños. El costo económico de estos índices de repitencia se ha estimado entre 1.000 y 4.200 millones de dólares por año. Proyectando conservadoramente estas cifras para Chile, arrojan un costo anual de alrededor de 100 millones de dólares" (Arancibia y otros 1995). Correspondería realizar un análisis semejante de la deserción, comparando los costos directos que se derivarían de incrementar la retención,

con la tasa de rentabilidad de cada estadio del proceso educativo.

Normalmente sólo se toman en cuenta los costos directos (los que se traducen en egresos) que demanda cada estrategia educativa. Existe, sin embargo, un costo menos visible, pero igualmente real, representado por el potencial de crecimiento en la dotación de capital humano que no se concreta, como consecuencia de los déficit educativos existentes. Una primera aproximación a la magnitud global de este "costo invisible" que afronta la sociedad es la diferencia entre el costo de oportunidad del capital en el largo plazo y la tasa de rentabilidad del sector.

2. EL IMPACTO NO ES SÓLO FUNCIÓN DE LA INVERSIÓN

Los resultados de la Prueba Simce (Sistema de Medición de la Calidad de la Enseñanza) han permitido detectar que las políticas de mejoramiento educativo no han logrado incrementar significativamente el porcentaje de logro de los contenidos curriculares mínimos entre los estudiantes de educación básica. El escaso impacto alcanzado se debe, en gran medida, a la discrepancia entre los objetivos perseguidos y las políticas implementadas para alcanzarlos, que se tradujeron en la aplicación de soluciones homogéneas a realidades sociales heterogéneas (Franco y otros 1991).

En las políticas sociales en general, y en las educativas en particular, se asume que el impacto es función de la inversión; esto es, en la medida en que aumenta la inversión también lo hace el impacto. La curva que relaciona ambas variables refleja la eficacia y la eficiencia de la tecnología utilizada para producir el impacto deseado.

Dado que la tecnología puede ser sencillamente definida como la "forma de hacer algo" o como la combinación de insumos y actividades para el logro de algún objetivo, se puede concluir que, a menos que la demanda sea homogénea, existirán tantas tecnologías como poblaciones objetivos relevantes. Por lo tanto, la política educativa debe ser analizada a partir de los distintos segmentos poblacionales que son afectados por ella. Así, se arriba naturalmente a distintas "políticas educativas" desglosadas por segmento pertinente en la distribución del ingreso.

Las tasas de retorno de la educación están calculadas sobre promedios cuya representatividad depende de la dispersión que existe en torno a ellos. En la medida en que disminuye la repitencia, el ausentismo y la deserción, y aumenta el rendimiento escolar, se incrementa tanto la tasa de retorno privada como la social. En tanto la población receptora de los servicios educativos tiene un menor nivel económico social, se revierte el comportamiento de los indicadores mencionados y, por consiguiente, baja en la misma proporción la rentabilidad de la inversión.

Tradicionalmente se ha tratado de mejorar la eficacia de la educación operando sobre variables directamente ligadas al contexto educativo. A esta categoría pertenecen los insumos materiales, prácticas instruccionales, textos escolares, etc. Dichas intervenciones son relevantes, pero están fuertemente mediatizadas por factores contextuales que relativizan su eficacia potencial. El 60 por ciento del rendimiento escolar diferencial se explica por factores extraescolares (Banco Mundial 1995). "El clima educacional del hogar (años de estudio de los adultos del hogar) es el factor de mayor incidencia en los logros educacionales, y explica entre 40 y 50 por ciento del impacto que ofrecen las características del contexto socioeconómico y familiar. La capacidad económica (distribución del ingreso per cápita de los hogares) explica entre 25 y 30 por ciento, incidiendo en tercer lugar la infraestructura física de la vivienda (hogares hacinados y no hacinados) y, por último, el nivel de organización familiar (cuyos extremos son los hogares con jefatura femenina sin cónyuge y aquellos integrados por ambos cónyuges casados)" (Gerstenfeld 1995).

Diagrama 1
Influencia del clima educacional
y del ingreso del hogar en el rendimiento escolar
(Promedio simple de países de América Latina alrededor de 1990)

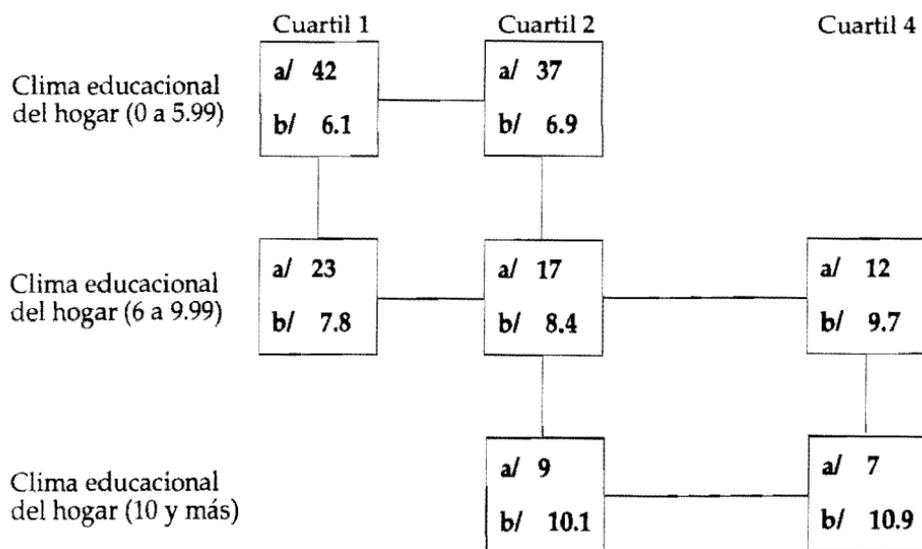
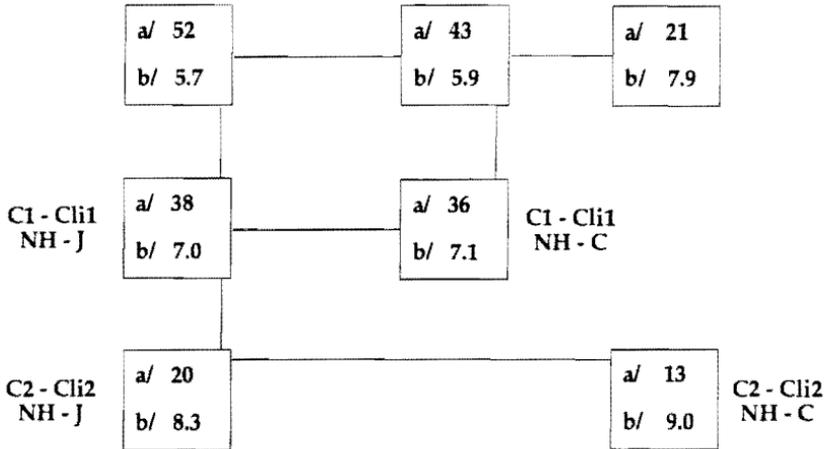


Diagrama 2
Influencia de las condiciones de vivienda
y el tipo de familia en el rendimiento escolar
(Promedio simple de países de América Latina alrededor de 1990)



- a/ Porcentaje de niños de 7 a 14 años de edad con rezago escolar.
 b/ Promedio años de estudio de jóvenes no autónomos de 15 a 24 años de edad.
 C1 = Cuartil 1; C2 = Cuartil 2; C4 = Cuartil 4.
 Cli1 = Clima educacional del hogar de 0 a 5,99 años de estudio.
 Cli2 = Clima educacional del hogar de 6 a 9,99 años de estudio.
 H = Hogares con hacinamiento.
 NH = Hogares sin hacinamiento.
 J = Hogares con jefe mujer sin cónyuge.
 C = Hogares con ambos cónyuges y casados.

FUENTE: Gerstenfeld (1995).

Todos los factores mencionados son considerados parámetros desde la perspectiva de las políticas educativas; vale decir, se considera que no son susceptibles de modificación a través de las intervenciones que dichas políticas suponen. Así, el único espacio de operación posible es el 40 por ciento que se ubica en el ámbito específicamente escolar. Por otro lado, el acotamiento del ámbito de acción contribuye al diseño e implementación de políticas universalistas que se traducen en una oferta homogénea. En el contexto de las determinaciones preexistentes, esto lleva a la reproducción del sistema social vigente.

Alternativamente se plantea otra forma de universalización: ya no de la oferta, sino de la satisfacción de las necesidades de las personas. Se sustenta en el principio de equidad, según el cual para superar las diferencias, debe tratarse desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales (acción afirmativa o discriminación positiva). Una oferta homogénea para situaciones heterogéneas sólo puede conducir a no alterar diferencias originarias. Esa oferta corresponderá a las necesidades de cierto subconjunto de la población, pero no será adecuada para otros, sea por razones culturales o socioeconómicas. Así, lograr que los hijos de familias pobres asistan a la escuela y se mantengan en ella exige asignarles, además de una educación de buena calidad, un horario más extenso de clase que permita compensar las limitaciones que el clima familiar impone a la capacidad de aprender; programas nutricionales e, incluso, un subsidio por el costo de oportunidad que significa abandonar alguna inserción laboral. Debe recordarse que mientras para la clase media los hijos, en su infancia, sólo provocan gastos, para los estratos menos favorecidos pueden ser una inversión, al aportar desde pequeños al ingreso familiar. (Franco y otros 1995)

Esta óptica requiere internalizar dentro de la escuela los factores limitantes del contexto familiar inherentes a la pobreza. Lleva a transformar los parámetros en variables centrales de las políticas educativas que tienen como población destinataria a los sectores más carenciados.

Habitualmente se entiende la equidad como contrapuesta a la eficiencia, lo que permite hablar del "costo social de la equidad". Esto es así en muchos campos. En el de la educación básica de los grupos carenciados, empero, es una hipótesis que exige contrastación empírica. Sería necesario comparar los costos incrementales de inversión y operación que demandaría, por ejemplo, la extensión de la jornada escolar, con los beneficios sociales adicionales que resultarían de disminuir la repitencia y la deserción y aumentar el rendimiento.

3. DE LAS POLÍTICAS A LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN EL NIVEL MICRO

Los proyectos son la materialización de las políticas. Cada escuela es un proyecto, porque constituye la unidad mínima de asignación de recursos para el logro de los objetivos educativos perseguidos. Si se opta por el paradigma fundado en criterios de equidad, que se traduce en una oferta desigual para desiguales, corresponde aplicar un modelo de evaluación (asignación de recursos) diferente al que se utiliza actualmente.

Previamente se mencionaron las estrechas relaciones entre educación y desarrollo económico. La educación es un motor y una condición del cre-

cimiento. Esto se expresa en sus altas tasas de rentabilidad social, sobre todo la de educación básica. Considerando el consenso existente en torno a lo anterior, no resulta necesario continuar realizando evaluaciones económicas que permitan trazar la curva de la tasa de rentabilidad en el tiempo. Esta labor sería excesivamente compleja y costosa, y no justifica los esfuerzos que demanda. Pero queda una tarea pendiente: ¿cómo asignar los recursos disponibles de forma tal que optimicen las relaciones costo-impacto? Esto es, ¿cómo se puede maximizar el impacto al menor costo posible?

Este desafío plantea dos exigencias. La primera consiste en diferenciar las poblaciones destinatarias según su grado de *vulnerabilidad educativa*, destacando las necesidades que, dentro de este campo, les son específicas. La segunda, íntimamente ligada a la anterior, consiste en conocer la incidencia relativa de los distintos componentes que operan como *determinantes en el proceso de aprendizaje* para cada grupo relevante definido. Fuller y Clarke (1994) muestran, sobre la base de un estudio realizado en más de 25 países para medir la importancia relativa de los determinantes del aprendizaje en la enseñanza básica, que el puntaje combinado del tiempo instruccional en la escuela y de las tareas en el hogar arroja un total de 185, mientras que el salario del profesor y el tamaño de la clase llegan a aproximadamente 60 puntos.

Cuando no se ponderan los insumos entregados, se está suponiendo que a todos se les asigna una importancia equivalente. No establecer relaciones entre el costo de los insumos y sus impactos estimados conduce necesariamente a una mala asignación de recursos.

Los gobiernos han empleado básicamente dos tipos de estrategias para la entrega de insumos en el campo educativo. La provisión de "paquetes" es, sin duda, la que alcanzó mayor difusión. Este modelo supone la existencia de un equipo central que defina los estándares de los paquetes que se van a entregar y los prerrequisitos para el acceso a ellos. Otra estrategia, seguida en muchos países, privilegió la transferencia de recursos a las instituciones locales para que ellas los asignen en función de la estructura específica de sus necesidades.

Es imposible afirmar *a priori* cuál es el paquete óptimo para todas las realidades. En consecuencia, la flexibilidad del contenido del mismo resulta tanto o más importante que la fijación y control de sus estándares.

En Chile, cuando en el nivel local se detecta una necesidad educativa insatisfecha (por ejemplo, los niños en edad escolar exceden a la oferta de escuelas existente), se busca encontrar la solución de costo mínimo para alcanzar la cobertura educativa de acuerdo a la norma. La evaluación del proyecto persigue optimizar la eficiencia en el proceso de asignación de recursos, garantizando el menor desembolso para lograr el objetivo perse-

guido (cobertura). Este análisis constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para alcanzar los objetivos de impacto perseguidos por el sector que justifican los recursos que la generación del producto (escuela) requiere.

El impacto está condicionando por; i) los niveles y tipos de carencias de la población destinataria del proyecto; y ii) la estructura de determinación de los factores que inciden en la efectividad del proceso educativo. Dado que ambos factores varían en función de las condiciones locales, la composición de los insumos debería ser también parte de la evaluación de proyectos. Así, el análisis de la eficiencia debe ser complementado con el de la eficacia, y ambos sintetizados en una evaluación costo-impacto.

Esto exige conocimientos sobre las siguientes variables:

a. *La vulnerabilidad educativa.* Se conoce cuál es el peso relativo de los factores extraescolares. La ponderación resultante, al relevar las características de la familia en las variables capital educacional, capacidad económica, condiciones físicas de la vivienda y grado de la organización familiar, permitiría elaborar un *predictor de la vulnerabilidad o riesgo educativo*.

Sobre la base de muestras probabilísticas o, eventualmente, censos en áreas seleccionadas, se debería relevar información sobre las cuatro variables previamente mencionadas (factores extraescolares). A partir de la distribución que la combinación de ellas presente, sería posible construir una tipología en función de los puntos de quiebre que resulten. Ésta entregaría tipos de escuelas en función de factores extraescolares. Para elaborar el mapa de los efectos del sistema educativo se requiere adicionalmente otro conjunto de indicadores que, a modo de ejemplo, se mencionan a continuación:

- (1) Abandono Escolar a Nivel Básico (AENB) = $\text{NAENB} / \text{MIBA} \times 100$
 NAENB = Número de Abandonos Escolares en la Enseñanza Básica
 MIBA = Matrícula Inicial Básica Anual
- (2) Repitencia Escolar Básica = $\text{NARB} / \text{MEBF} \times 100$
 NARB = Número de Alumnos Reprobados en la Enseñanza Básica
 MEBF = Matrícula Escolar Básica Final
- (3) Matrícula Extraedad Básica = $\text{NAFEB} / \text{MTEB} \times 100$
 NAFEB = Número de Alumnos Fuera de Rango de Edad en Nivel Básico
 MTEB = Matrícula Total en Enseñanza Básica
- (4) Promedio Simce en Establecimientos Particulares Subvencionados = SIMCE PS 4ºB (Media Ponderada en la Comuna de las Escuelas con los resultados obtenidos en Matemáticas y Castellano).

- (5) Promedio Simce en Establecimientos Municipales = SIMCE M 4ºB (Media Ponderada en la Comuna con los resultados obtenidos en Matemáticas y Castellano).
- (6) Brecha Simce Municipal-Particular = $(\text{SIMCE PS } 4^\circ\text{B} - \text{SIMCE M } 4^\circ\text{B}) / (\text{SIMCE M } 4^\circ\text{B}) \times 100$

Utilizando instrumentos estadísticos (por ejemplo, modelos de regresión múltiple) se puede determinar la proporción de explicación que cada tipo de factor extraescolar incorpora a los efectos del sistema educativo. El grado de certidumbre de la estimación será equivalente a la del predictor, que podrá ser utilizado tanto para la intervención de las escuelas en operación como para la evaluación *ex ante*.

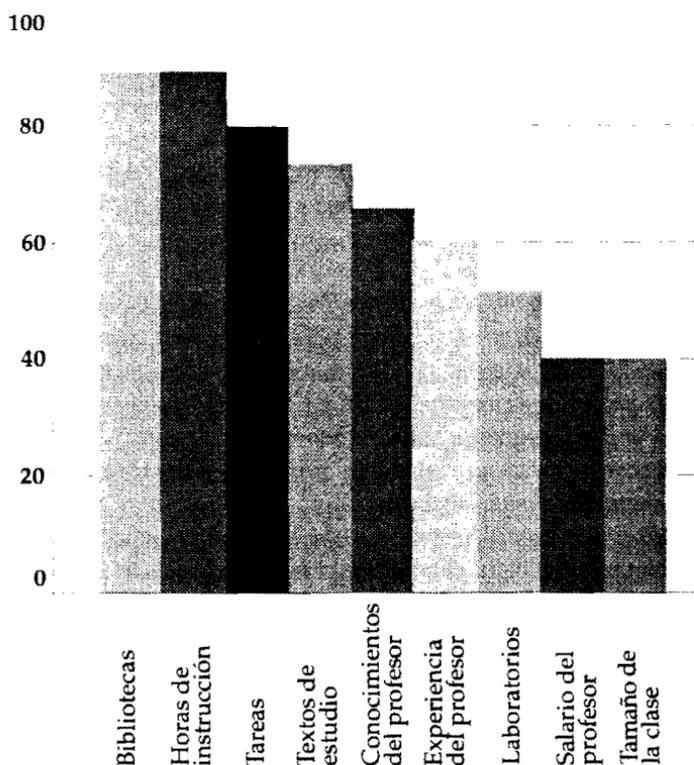
b. *La jerarquía de determinación* de los factores que inciden sobre las variables de impacto (rendimiento, repitencia, deserción) para los distintos tipos de vulnerabilidad educativa. Es probable que los grados de incidencia varíen en función de la combinación de los factores considerados para la determinación del riesgo educativo. Deberían, por ejemplo, ser distintos para diversos grados de carencialidad y para diferentes localizaciones espaciales en el *continuum* rural-urbano.

La hipótesis subyacente es que cada tipo de carencialidad requiere una combinación de insumos diferentes. Los resultados hasta el momento obtenidos en el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (MECE) Básica y el Programa de las 900 Escuelas (P-900), podrían proporcionar una base para adelantar en este campo. En forma tentativa se podrían enumerar algunos de los factores que afectan al rendimiento; por ejemplo, tiempo instruccional, tareas en la casa, bibliotecas, libros de textos, conocimiento del profesor, experiencia del profesor, salario del profesor, tamaño de la clase.

En estudios realizados en más de 25 países sobre este campo, el Banco Mundial (1995:82) presenta los siguientes resultados:

Diagrama 3

Factores determinantes de aprendizaje efectivo en la educación primaria
(Porcentaje de estudios que muestran efecto positivo)



FUENTE: Fuller y Clarke (1994).

c. *La capacidad institucional local* para administrar e implementar las canastas de insumos educativos variables. La capacidad de gestión existente en las municipalidades es un determinante para las escuelas que de ellas dependen. Dado su importancia, sería necesario estratificar los municipios utilizando indicadores tales como:

- (1) Solvencia Financiera en Educación = $\text{GPAUE} / \text{YS} \times 100$
 GPAUE = Gastos de Personal en Aulas en Educación
 YS = Ingresos por Subvención
- (2) Variación de Aportes de Empresarios Privados a la Educación Municipal = $(\text{APEM2} - \text{APEM1}) / \text{APM1} \times 100$

APEM2 = Aportes Privados a la Educación Municipal Año 2

APEM1 = Aportes Privados a la Educación Municipal Año 1

- (3) Brecha SIMCE Regional-Comunal en Establecimientos Municipales
 $= (\text{SIMCE R-M } 4^{\circ}\text{B} - \text{SIMCE C-M } 4^{\circ}\text{B}) / (\text{SIMCE C-M } 4^{\circ}\text{B}) \times 100$
- (4) Brecha SIMCE Regional-Comunal en Establecimientos Particulares Subvencionados
 $= (\text{SIMCE R-PS } 4^{\circ}\text{B} - \text{SIMCE C-PS } 4^{\circ}\text{B}) / (\text{SIMCE C-PS } 4^{\circ}\text{B}) \times 100$
- (5) Brecha SIMCE Nacional-Comunal en Establecimientos Municipales
 $= (\text{SIMCE N-M } 4^{\circ}\text{B} - \text{SIMCE C-M } 4^{\circ}\text{B}) / (\text{SIMCE C-M } 4^{\circ}\text{B}) \times 100$
- (6) Brecha SIMCE Nacional-Comunal en Establecimientos Particulares Subvencionados
 $= (\text{SIMCE N-PS } 4^{\circ}\text{B} - \text{SIMCE C-PS } 4^{\circ}\text{B}) / (\text{SIMCE C-PS } 4^{\circ}\text{B}) \times 100$

d. Para las escuelas que se encuentran operando, es necesario estimar la capacidad que tienen para internalizar los paquetes instruccionales adaptados a la estructura de la demanda potencial existente. Para tales efectos se podría construir un índice utilizando indicadores como:

- (1) Variación de Inversión Anual por Alumno = $(\text{IPA2} - \text{IPA1}) / \text{IPA1} \times 100$
 IPA2 = Inversión por Alumno Año 2
 IPA1 = Inversión por Alumno Año 1
- (2) Rotación del Personal en la Escuela = $\text{TFER} / \text{TFEE} \times 100$
 TFER = Total de Funcionarios en Educación que se Retiran en el Año
 TFEE = Total de Funcionarios en Educación al 1° de Enero
- (3) Ausentismo de los Profesores = $\text{DLMP} / \text{TDP} \times 100$
 DLMP = Días de Licencia Médica de los Profesores
 TDP = Total de Días Profesor al año (suma de profesores multiplicados por los días que trabajó cada uno - $\sum (P_i \times t_i)$)
- (4) Capacitación del Personal = $\text{TFEC} / \text{TFEE} \times 100$
 TFEC = Total de Funcionarios de Educación Capacitados (cursos > 30 horas) al año
 TFEE = Total de Funcionarios de Educación al 1° de Enero
- (5) Capacidad Disponible = $\text{NCJ} / \text{NAD} \times 100$
 NCJ = Número de Cursos por Jornada
 NAD = Número de Aulas Disponibles
- (6) Variación Anual de la Matrícula = $(\text{MIEB2} - \text{MIEB1}) / (\text{MIEB1}) \times 100$
 MIEB2 = Matrícula Inicial Enseñanza Básica Año 2
 MIEB1 = Matrícula Inicial Enseñanza Básica Año 1
- (7) Razón de Gastos en Personal = $\text{GPE} / \text{GTE} \times 100$
 GPE = Gastos en Personal de la Escuela
 GTE = Gastos Totales de la Escuela

- (8) Razón de Gastos en Funcionamiento = $GFE/GTE \times 100$
 GFE = Gastos en Funcionamiento de la Escuela
- (9) Relación de Número de Alumnos por Docente = $NAME/NDE \times 100$
 NAME = Número de Alumnos Matriculados en la Escuela
 NDE = Número de Docentes en la Escuela
- (10) Relación de Número de Alumnos por Funcionario No Docente
 $NAME/FNDE \times 100$
 FNDE = Funcionarios No Docentes en la Escuela
- (11) Profesionalización de los Docentes = $NDTE/TDE \times 100$
 NDTE = Número de Docentes Titulados en la Escuela
 TDE = Total de Docentes en la Escuela

Bajo estas condiciones, es viable realizar un análisis de los costos e impactos y construir un paquete óptimo de insumos adaptado a la realidad local. Podría determinarse, por ejemplo, cuánto cuesta y qué impactos produce alargar dos horas la jornada educativa. De la misma manera, es posible determinar cuál es el valor monetario de las actividades del proyecto orientadas a sensibilizar a los padres sobre la importancia que tiene su participación en un proyecto educativo conjunto y el impacto que resulta de ello. Si este proceso se realiza con todos los insumos pertinentes que derivan del estado del conocimiento disponible, resulta perfectamente posible encontrar una relación costo-impacto óptima para cada tipo de intervención y de proyecto. De ella resultará el paquete específico que se podrá utilizar en cada caso.

4. EL PAPEL DE LOS USUARIOS

Los usuarios de los proyectos sociales constituyen un grupo con necesidades insatisfechas, pero que carecen de capacidad adquisitiva para financiar los satisfactores requeridos a través del mercado. Es el caso de las escuelas municipales, que cubren aproximadamente 60 por ciento de la matrícula total del país, correspondiente al segmento inferior de la distribución del ingreso nacional. Si bien para los padres existe la posibilidad de optar entre dichos establecimientos y las escuelas particulares subvencionadas, dicha elección está limitada por la oferta existente, la accesibilidad espacial, la transparencia de la información relevante y la importancia que a ella se le asigne. Es indudable que a medida que aumenta el grado de carencialidad de los usuarios las restricciones mencionadas adquieren mayor vigencia, llegando al extremo de que, en realidad, el Estado (la escuela municipal) llegue a constituir una oferta monopólica. Este grupo poblacional no representa demanda afectiva sino "social", en la medida en que sólo son porta-

dores de necesidades insatisfechas. Pese a ello, su participación es relevante para la eficiencia y la eficacia en todas las etapas del ciclo de vida del proyecto educativo.

Respecto de la importancia que tiene la participación comunitaria en los proyectos sociales, vale la pena mencionar una experiencia que resulta particularmente relevante. Un estudio de la AID, realizado en 1975, buscó identificar los elementos significativos para explicar el éxito o fracaso de proyectos de desarrollo rural integral financiados por el Banco Mundial, analizando 36 que se llevaron a cabo en África y 35 en América Latina. Algunas variables que habitualmente se consideran importantes para el éxito de un proyecto de este tipo, como la alfabetización de la población objetivo, la distancia en relación con un camino permanente, la calidad del medio físico para la agricultura, el número de parcelas por extensionista, la experiencia anterior de los campesinos con ese tipo de proyectos, etc., resultaron ser irrelevantes en la gran mayoría de los casos para explicar dicho éxito. Por otra parte, se comprobó que era decisivamente importante la participación de la población objetivo tanto en el diseño como en la implementación del proyecto, en una situación tal que ni los administradores del proyecto ni los usuarios del mismo tuvieran toda la capacidad de decisión (Cohen y Franco 1992).

Esta conclusión destaca la centralidad de la participación de la población beneficiaria en el diseño, puesta en marcha y operación de estos proyectos.

Por otra parte, sin tomar como marco de referencia efectos tan globales que puedan expresarse como "éxito" o "fracaso" del proyecto, existen otras experiencias que indican la incidencia que la participación tiene sobre la eficiencia y la eficacia de los mismos. En la evaluación del Programa de Promoción Social Nutricional de Argentina, realizada en 1985, pudo verificarse que el costo de una ración alimentaria difería sustancialmente entre las provincias en las que se aplicaba el programa, según hubiera o no participación comunitaria.

Se desprende de los ejemplos anteriores que resulta esencial que los proyectos sociales impulsen una estrategia participativa. Esto constituye un verdadero desafío para la gestión de los mismos. Vale la pena recordar que, para avanzar en el camino de la participación, "la forma de hacer las cosas es tan importante como las cosas que se hacen" (García Huidobro 1985). En el campo de los proyectos sociales, esto supone que su administración establezca *relaciones horizontales* con los usuarios para viabilizar procesos de reajustes permanentes entre las metas, las formas previstas de alcanzarlas y las necesidades de los beneficiarios, que se van modificando como resultado de un contexto cambiante.

Por otro lado, los programas son conjuntos de proyectos que persiguen los mismos objetivos. Por ello son formulados en grandes agregados de carácter nacional, regional o provincial. Los proyectos son las unidades mínimas de asignación de recursos, cuya localización espacial se da en el nivel del municipio.

La participación de los usuarios requiere el fortalecimiento de la capacidad de gestión a nivel local. Hay, por lo menos tres razones para ello.

En primer lugar, los objetivos de impacto perseguidos buscan traducir los objetivos nacionales de la política educativa en una realidad local. Se pretende, por ejemplo, mejorar el rendimiento escolar medido a través de la Prueba Simce. Tal como se dijo, hay múltiples factores que inciden en ello. La distribución que éstos presentan en los niveles regional, provincial o departamental es poco relevante. Los únicos datos pertinentes son los del plano local, que rescatan la especificidad del problema, los grados de libertad de las alternativas adoptadas por el proyecto y los recursos movilizables localmente.

En segundo lugar, la participación social busca potenciar a la comunidad para que opere como recurso. Para que este potencial se transforme en un verdadero insumo adicional, la comunidad debe no sólo percibir el problema, sino también la capacidad transformadora del proyecto. Ello exige ámbitos territoriales que posibiliten la homogeneidad de los usuarios y de las soluciones que se van a implementar.

Finalmente, la participación puede retroalimentar la gestión por vía del control social en la operación del proyecto. Esto es factible en la medida en que sean compatibles la escala que el proyecto tiene y la comunidad receptora del mismo, lo que sólo se produce en el nivel local.

5. CONCLUSIONES

El análisis de la eficiencia constituye una preocupación fundamental en el proceso de asignación de recursos. En el campo educativo se pretende minimizar el costo de los insumos requeridos para maximizar la cobertura. Ésta es una *condición necesaria* para alcanzar los fines perseguidos. La *condición suficiente* es que paralelamente se aumente la calidad de la educación, desigualmente distribuida en función de la estructura social vigente.

Lo anterior lleva necesariamente al problema de la equidad, que se tiende a asumir como contrapuesta a la eficiencia. Esta pugna y sacrificio implícito de la "eficiencia social" en aras de una mayor justicia distributiva parece ignorar de manera sistemática las altas tasas de rentabilidad social de la educación (sobre todo la básica), y lleva a colocar un énfasis excesivo en los costos directos y presentes, que diluyen los beneficios que se produ-

cirán en el futuro. La inversión social, en general, y la de educación en particular, rinden sus frutos en el mediano y largo plazo. No resulta obvio que sea poco eficiente desde la óptica social invertir en este campo en función de criterios de equidad.

Dada la heterogeneidad inherente a la realidad social en que se implementa, es imposible definir un paquete de insumos educativos óptimos que pueda ser aplicado en forma universal. Se requiere que los insumos y las actividades que permiten su utilización estén adaptados a las características de la localidad donde va a ser aplicado cada paquete educativo. Esto exige diseñar políticas que permitan ejecutar proyectos en el nivel local tomando en cuenta: i) la vulnerabilidad educativa de la comunidad destinataria; ii) la jerarquía de determinación de los factores que inciden sobre las variables de impacto; iii) la capacidad municipal local para manejar el proyecto educativo; iv) la capacidad que tienen las escuelas para internalizar los paquetes flexibles; y v) el potencial subyacente en la participación comunitaria.

La Prueba Simce en Chile, y sus análogas en América Latina, juegan un papel central en el diseño, monitoreo y evaluación de políticas educativas que persigan aumentar la eficacia en la asignación de recursos destinados a los sectores más carenciados de la sociedad, al proporcionar información insustituible para medir la vulnerabilidad educativa existente tanto en el nivel del municipio como de los establecimientos escolares específicos. El conocimiento de los resultados del Simce en los establecimientos municipales y particulares subvencionados, y los promedios municipales regionales y nacionales, permiten cuantificar las brechas o la privación relativa que afecta a cada uno de los niveles mencionados. Tales brechas constituyen, por sí mismas, los criterios básicos para distribuir los recursos del sector, tanto espacial como puntualmente, en función de los grados de urgencia existente en los distintos sectores poblacionales.

La lógica del modelo propuesto se asienta en que existe correspondencia entre la vulnerabilidad educativa y la jerarquía de determinación de los factores que inciden sobre el rendimiento en matemáticas y castellano, ciencias naturales y sociales. Por otra parte, tanto la capacidad institucional existente en el municipio para la gestión de proyectos educativos, como el potencial que tienen las escuelas para internalizar los paquetes educativos en los que se plasman los proyectos, son dimensiones intervinientes esenciales.

El Simce posibilita: i) realizar un seguimiento del impacto de los diferentes proyectos educativos resultantes de la aplicación del modelo; y ii) dada la variación presumida en los costos de los insumos y actividades por tipo de proyecto, permite analizar las relaciones entre los costos y el impacto, y así seleccionar las opciones de intervención que maximicen el impacto por unidad de inversión.

Para poder asignar racionalmente los recursos, tanto en el ámbito de las políticas como en proyectos concretos, es imprescindible conocer los costos de los insumos y los impactos que de cada uno de ellos se deriva. Sólo así será posible construir canastas de insumos que maximicen el impacto al menor costo posible.

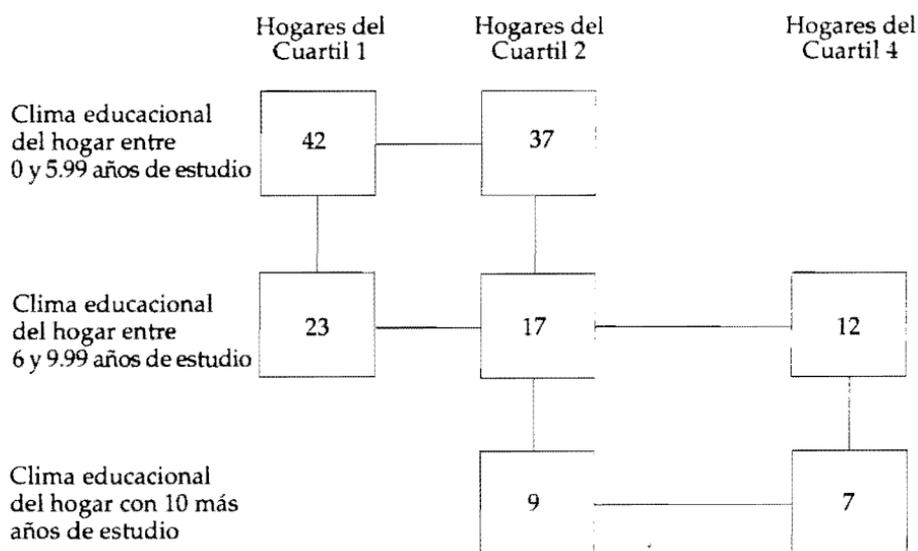
Uno de los elementos que tales paquetes deberían considerar es el compromiso de la dirección y de los docentes de la escuela con el proyecto que manejan. Tanto unos como otros son determinantes para su éxito o fracaso. Para alterar los típicos circuitos de reproducción de pobreza, un factor importante consiste en generar mecanismos de incentivos que impulsen a los buenos directores y profesores a prestar servicios en las áreas más carenciadas, lo que debería complementarse con premios a los resultados obtenidos. De esta manera es predecible la generación de efectos sinérgicos con los paquetes flexibles previamente diseñados.

ANEXO

INCIDENCIA DE FACTORES DEL HOGAR EN EL RENDIMIENTO EDUCATIVO

Diagrama 1a

Proporción de niños entre 7 y 14 años de edad con rezago escolar según dos características de los hogares en que residen: el clima educacional y el ingreso del hogar
(Promedio simple del porcentaje de niños con rezago escolar, para América Latina alrededor de 1990).

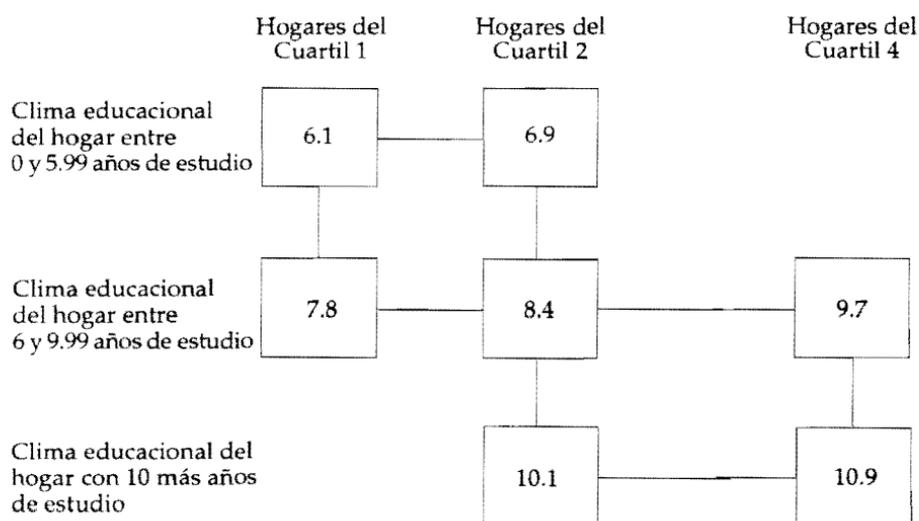


FUENTE: Gerstenfeld (1995).

Diagrama 1b

Promedio de años de estudio alcanzados por los jóvenes no autónomos de 15 a 24 años de edad según dos características de los hogares en que residen: el clima educacional y el ingreso del hogar.

(Promedio simple de años de estudio alcanzados por los jóvenes, para América Latina alrededor de 1990)

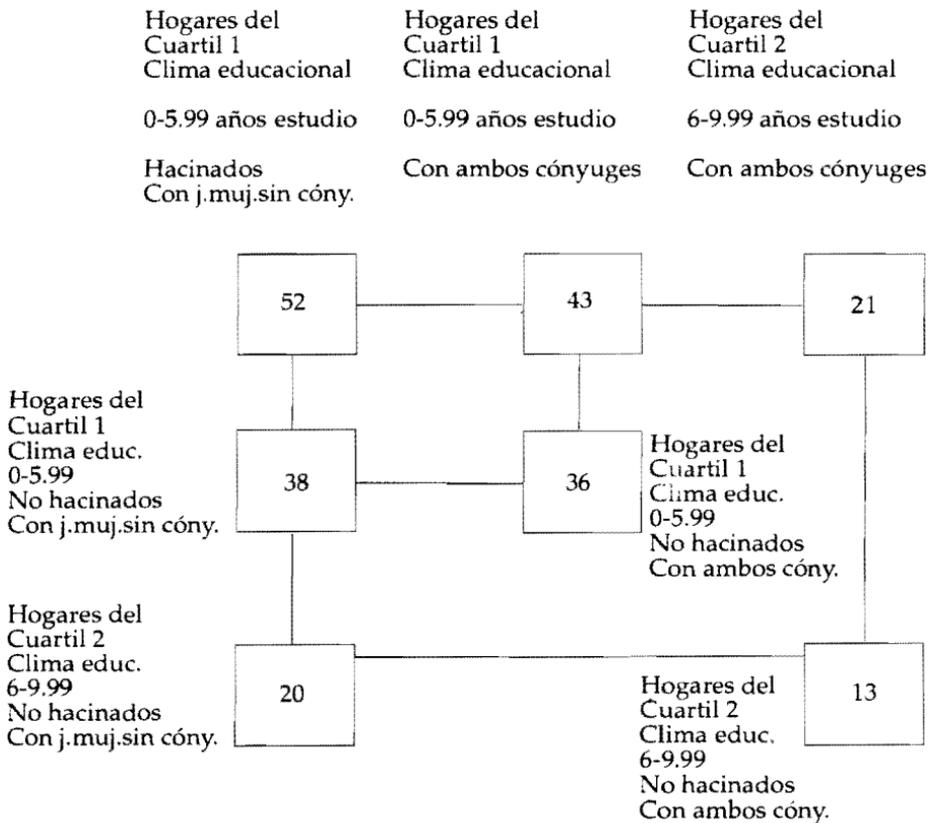


FUENTE: Gerstenfeld (1995).

Diagrama 2a

Proporción de niños entre 7 y 14 años de edad con rezago escolar según cuatro características de los hogares en que residen: el clima educacional; el ingreso del hogar; hogares con o sin hacinamiento; y, de acuerdo a su organización familiar, los hogares con jefe mujer sin cónyuge o con ambos cónyuges presentes y casados.

(Promedio simple del porcentaje de niños con rezago escolar, para América Latina alrededor de 1990)

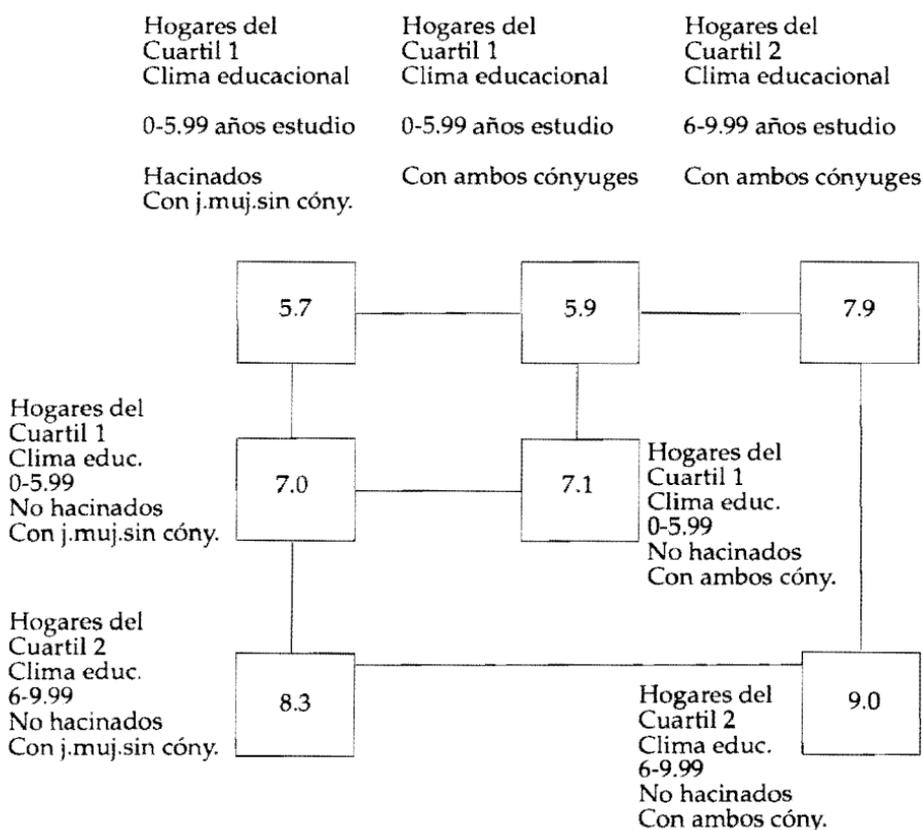


FUENTE: Gerstenfeld (1995).

Diagrama 2b

Promedio de años de estudio alcanzados por los jóvenes no autónomos de 15 a 24 años de edad según cuatro características de los hogares en que residen: el clima educacional; el ingreso del hogar; hogares con o sin hacinamiento; y, de acuerdo a su organización familiar, los hogares con jefe mujer sin cónyuge o con ambos cónyuges presentes y casados.

(Promedio simple de años de estudio alcanzados por los jóvenes, para América Latina alrededor de 1990)



BIBLIOGRAFÍA

- Arancibia, Violeta y otros. 1995. "Factores que afectan el rendimiento escolar de los pobres". Documento preliminar (mimeo).
- Banco Mundial. 1995. "Priorities and Strategies for Education". Washington, D.C.
- Cepal. 1994. "Panorama Social" (LC/G.1844). Santiago de Chile, noviembre.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco. 1992. *Evaluación de proyectos sociales*. México D.F.: Siglo XXI Editores. Reimpresión: Madrid: Siglo XXI, 1993.
- Franco, Rolando y otros. 1995. *Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile*. Serie Políticas Sociales No. 11 (LC/L.926). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), diciembre.
- Fuller B. y P. Clarke. 1994. "Raising School Effects While Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence of Classrooms Tools, Rules and Pedagogy". *Comparative Education Review*, 38(3).
- García Huidobro, J. E. 1985. "Programas sociales solidarios y de educación popular. Una política emergente". En: *Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social*. Santiago de Chile: Ilpes/Apcal/ISUC.
- Gerstenfeld, Pascual. 1995. *Comparación regional del impacto de las características del hogar en el logro escolar*. Serie Políticas Sociales No. 9 (LC/L.924). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), diciembre.
- Levin, H. M. 1995. "United States: Equity Considerations in Market Approaches to Education". Trabajo presentado a Cide/Unesco.

CAPÍTULO 2

EL DESAFÍO EDUCATIVO: EN BUSCA DE LA EQUIDAD PERDIDA

Martín Hopenhayn
División de Desarrollo Social, Cepal

1. CALIDAD Y EQUIDAD EN EL SALTO EDUCATIVO

1.1 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. A la pregunta por el tipo de desarrollo que podemos impulsar, sobreviene sin dilación la pregunta por el tipo de educación de que disponemos. Este nexo causal torna impostergable enfrentar 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 y otros 1993). Existe también la 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 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 a aquellos sectores de más bajo rendimiento educativo.

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, designado por S.E. el Presidente de la República, Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI (Santiago de Chile, septiembre de 1994; 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.

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 educativo, en el que "nuestro sistema escolar adolece de graves fallas y su desempeño es de baja calidad, inequitativo e ineficiente" (Informe Brunner, p. 7).

En este contexto, los problemas de la 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 por ciento de los alumnos de cuarto año básico no es capaz de entender lo que lee. Las diferencias de logro en las pruebas del Simce tienen un claro corte socioeconómico: tanto en castellano como en matemáticas las escuelas particulares pagadas obtienen en promedio un puntaje superior en un 20 por ciento respecto a las particulares subvencionadas, y hasta en 30 por ciento en relación a las municipalizadas.

La inequidad se expresa en recursos y rendimiento educativos. De acuerdo al Informe Brunner, sólo los resultados del 10 por ciento 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 de disponibilidad de recursos entre las escuelas municipales gratuitas en relación con las escuelas particulares subvencionadas. 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 ocho 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, flamean en reuniones ministeria-

les, 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 largo plazo. 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 agudas 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 deben 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 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 equidad 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);² y factores comunitarios (estructura de la territorialidad, dependencia administrativa, transmisión valórica extra-familiar) (Himmel y otros 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 y otros 1995). Luego de revisar un total de 61 documentos elaborados entre 1980 y 1995 (investigaciones abocadas a un tema y

² 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, *Panorama social 1994*.

recopilaciones de otros autores), dicho estudio bibliográfico ordena jerárquicamente las variables 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 repetencia, 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 y otros 1995:42).

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 y otros 1995:43). También se sabe que hay variables que inciden más que otras, y que hay variables que al mejorar impactan positivamente en otras; 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 requiere modificar si se pretende que cualquier otra acción sobre cualquier otra variable pueda ser eficaz.³

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*, en relación a la distribución de capacidades para la inserción productiva y para el desarrollo social y cultural que

³ Llevado al extremo, no puede pensarse en ninguna otra acción antes de contar en una escuela con salas techadas, iluminación, bancos, cuadernos y lápices.

alumnos de distintos orígenes socioeconómicos tienen una vez que egresan del sistema educativo.⁴

Estos distintos aspectos de la equidad, y los diferentes 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 ámbitos. 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 ello 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 (por ejemplo, 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 el uso de recursos). Es fundamental cuidar la *eficacia* (optimización en el impacto deseado en calidad y equidad). 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).

⁴ 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.

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. 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 computadoras, el impacto puede ser mucho mayor que en otra donde sea preciso, además, capacitar "desde cero", y donde probablemente habrá menos recursos para inversiones adicionales.

1.2 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:

- (1) El logro de mayor equidad en educación no se reduce a avances en calidad. Si bien esta última es componente central, la equidad abarca también otras variables. Del lado de la oferta educativa, incluye una distribución social más homogénea en la cobertura, calidad y pertinencia educativas. Del lado de la demanda, una mejor distribución en logros, rendimiento y oportunidad de la educación.
- (2) La actual dinámica del conocimiento y de sus usos ha resignificado la pertinencia en la educación. Esto tiene consecuencias sobre el sentido de la equidad en el sistema educativo. El acceso más difundido a una educación actualizada en tecnología, métodos, procesos de aprendizaje y contenidos, se constituye así en un eje insoslayable de la equidad.
- (3) Mayor equidad no significa necesariamente la misma educación para todos, sobre todo si se privilegia la *pertinencia* como variable en la equidad. Una mayor adecuación y flexibilidad de la oferta a una demanda que es social y culturalmente heterogénea, puede resultar más equitativo en cuanto a logros, oportunidad y rendimiento. Este criterio no

debe, empero, redundar en una segmentación de la calidad o de la actualización de la oferta.

- (4) 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, dado el riesgo de consagrar sociedades dinámicas en crecimiento, pero regresivas en el acceso a los frutos del crecimiento. Más calidad y más equidad en educación hoy significa más dinamismo productivo y más integración social en el futuro.
- (5) Inversamente, el aumento de la equidad no puede implicar una disminución en la calidad general, vale decir, la homogeneización de oportunidades no puede hacerse a un costo tal que implique un deterioro en lo que el sistema ofrece actualmente. Tal deterioro 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. Además, los sacrificios en calidad de la educación pueden llevar a sistemas más equitativos, pero donde los sectores de menor rendimiento ostenten logros aún más bajos que en un sistema con alta calidad y bajos niveles de equidad.
- (6) 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 reducir las brechas en la capacidad de potenciar recursos adicionales entre establecimientos de distintos niveles y con distinto capital cultural, profesional y motivacional.
- (7) 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. 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.
- (8) La equidad no implica igualdad en el desempeño, sino en las oportunidades que el medio ofrece para optimizarlo. 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 oportunidades a todos los educandos para de-

sarrollar sus potencialidades, y para lograr el mejor uso productivo y de realización personal de estas potencialidades a futuro.

- (9) 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 requieran 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.⁵

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

2. 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 7 por ciento de su PGB, acercándose paulatinamente al porcentaje que ostentan países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En el proyecto de modernización de la educación chilena se plantea elevar el gasto en educación desde el actual 4,5 por ciento 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 por ciento 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 por ciento adicional del producto en un plazo máximo de ocho años. En el mismo lapso, el gasto privado debería superar la meta de otro 1 por ciento adicional del producto.⁶ Al mismo tiempo, el Informe de la Comisión ha propuesto crear un Fondo Nacional para la Educación (preescolar, básica, media y vocacional), cuyo

⁵ Si bien 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".

⁶ 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 por ciento de las de ingresos altos, envían a sus hijos a establecimientos subvencionados.

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 tendría un impacto significativo sobre la calidad general de la oferta educativa en el país, al menos en algunos de sus puntos neurálgicos. Pero no lleva 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 mil 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 concentra alrededor del 90 por ciento 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 por ciento 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 una parte 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 otra despierta 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 significativos en materia de equidad? Ciertamente, en la medida en que dichos programas maximicen su eficiencia y optimicen su eficacia, mejorarán las condiciones generales de los sectores más desfavorecidos. Además, la focalización que dichos programas implican 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 propios para potenciar aquéllos 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 el Programa de las 900 Escuelas y, en menor medida, los Proyectos de Mejoramiento Educativo, que se analizan en el punto 3 de este artículo), 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 Unidad de Subvención Escolar (USE), 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 despla-

zar la calidad y el rendimiento cerca de los umbrales en una población amplia y no necesariamente homogénea en sus recursos. De otra, 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 la conjunción "Estado + mercado" en el 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 aquellos que tienen bajo nivel en gestión, equipamiento y docencia? ¿Cómo evitar que un criterio mercantil en los colegios privados 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 favoreciendo a aquellos con mejor capital cultural inicial, para ganar así prestigio en la competencia dentro del sistema?

El uso redistributivo del aumento del gasto social en educación constituye un factor clave para optimizar la 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 por ciento, en tanto disminuyó en 7 por ciento la proporción del aporte destinado al 40 por ciento 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 preguntarse 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 incremento del gasto, tanto 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 Ministerio de Educación 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" (Cox 1994:23).⁷

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: ¿En qué medida los programas en curso son lo suficientemente significativos en el conjunto del sistema como para tener un impacto positivo sobre 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?

3. 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 (P-900) y —en menor medida— los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), ambos impulsados 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

⁷ 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, James P. Comer, "Educating Poor Minority Children", *Scientific American*, vol. 259, no. 5 (noviembre 1988).

arrojan las pruebas del Simce), y beneficia a alrededor de 10 por ciento del total de la población estudiantil de enseñanza básica del país. 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.⁸

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 (1994) 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 que van más allá de lo meramente burocrático; y el 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 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 por ciento de las escuelas básicas subvencionadas del país, por un monto total aproximado de 30 millones de dólares (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 varia-

⁸ Véase Filp 1994:200. El Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres 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. (Véase García-Huidobro y Jara Bernardot 1994).

bles dentro de los sectores críticos. Sin embargo, vale la pena plantear aquí algunas 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 que 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; esto es, en qué medida el tipo de apoyo que presta el P-900 puede generar aumentos sustanciales en el capital cultural y motivacional de los alumnos, y/o 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 son incipientes. Por otra parte, 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 aquellas que inciden con mayor fuerza en los grupos de menor logro educativo. Su universo incluye alrededor del 10 por ciento 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 sesgos que es preciso ajustar.⁹ 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.

⁹ Véase al respecto el artículo sobre el Simce de Rodrigo Martínez, en este volumen.

Respecto de los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), en un sistema de proyectos concursables se corre el riesgo de que la meritocracia no tenga relación 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 desventajas 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 PME. 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 PME 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 PME 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 en metodología de proyectos, que busca comprometer distintos agentes (medios de comunicación, ONG, empresas, instituciones académicas, asociaciones vecinales, etc.) (Téllez 1995).

Este apoyo técnico también puede encontrar una fórmula institucional en la creación del Fondo Nacional para la Educación, iniciativa de 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 esta medida, se contaría con un monto significativo de recursos, parte de los cuales podría destinarse con sesgo redistributivo.¹⁰ Se

¹⁰ El total de recursos para invertir en los PME, en el curso de cinco años de ejecución del programa, es de 30 millones de dólares, monto 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.

podría, además, establecer relaciones directas y desburocratizadas entre el Fondo y los establecimientos educativos municipales para que éstos contaran con asesoría *ad hoc* de expertos en diseño y evaluación de proyectos, los que, bajo requerimiento de los propios establecimientos, podrían ser financiados y asignados por el Fondo. De existir un mecanismo semejante, y de asignarse con criterios de equidad (priorizando proyectos en establecimientos de menores recursos y rendimiento), 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 de discriminación positiva que privilegien a los establecimientos concentrados en las zonas urbanas deprimidas y en las áreas rurales y dispersas. Existen diferencias significativas en el gasto por alumno entre municipalidades, en desmedro de aquellas que nuclean a la población más pobre y que, en consecuencia, disponen de montos inferiores de recaudación impositiva. Por otra parte, existe una diferencia notoria en la capacidad de gestión y ejecución de los municipios, en estrecha relación con el nivel socioeconómico prevaleciente; los municipios con recursos menores no sólo tienen menos presupuesto por educando, sino que probablemente son menos eficientes en el uso de esos recursos y en la capacidad de generar recursos adicionales. Como efecto de lo anterior, "el gasto total por alumno es inferior en un 8 por ciento 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 por ciento en las comunas con bajo rendimiento en las pruebas del Simce que en las comunas de alto rendimiento" (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, la Unidad de Subvención Escolar, 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. 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.

4. 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 ingresan a la educación formal. El propio Ministerio de Educación ha sido enfático, tras procesar resultados del Simce, en destacar este factor como causa principal en la segmentación social de los resultados de esas pruebas (*El Mercurio*, 4 agosto 1994). 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.

El compromiso de los padres y de la comunidad con la escuela constituye un complemento indispensable del subsidio a la demanda. Los efectos positivos que la incorporación de los padres a los procesos educativos tiene sobre el rendimiento escolar han sido largamente demostrados en la literatura que recoge experiencias en curso.

En una política educativa centrada en la demanda, el Estado delega a los establecimientos mismos las tareas de gestión, programación y parte del currículo, y financia los establecimientos en función de la matrícula y asistencia escolar de los mismos. Este criterio tiene un impacto favorable sobre la calidad y equidad de la oferta, siempre que mejore el "empowerment" de quienes representan la demanda; vale decir, que la comunidad disponga de capacidad para evaluar la calidad de la educación que el establecimiento ofrece, y para coparticipar en el mejoramiento de la misma.

¿Cómo movilizar, pues, la demanda ciudadana frente a la inequidad o mala calidad de la educación? ¿Cómo optimizar la injerencia de la comunidad en los establecimientos educacionales para la adecuación de currículo, métodos pedagógicos y formas de gestión educativa?

Los padres y la comunidad pueden ser aliados estratégicos del proceso pedagógico en la medida en que superan sus dudas sobre el valor de la educación en el nuevo mundo del trabajo de finales de siglo, y disponen de las herramientas necesarias para apoyar el aprendizaje de sus hijos en el hogar. Además, su "empowerment" puede llevar a constituir una demanda educacional más potente y mejor escuchada, y un estímulo para promover enfoques innovadores.

Varias consideraciones mueven a la necesidad de promover el "empowerment" de los sectores pobres.

En primer lugar, las familias y comunidades pobres están menos compenetradas con las nuevas formas de transformación productiva y de producción de conocimientos. Estas carencias las hacen más vulnerables, en

comparación con otros sectores sociales, para participar de manera eficaz y pertinente en la presión que puedan ejercer para mejorar la oferta educativa en el sistema formal.

En segundo lugar, la calidad de la enseñanza es menor en los establecimientos que atienden a los sectores de menores ingresos. Por lo tanto, se requiere allí de una comunidad más protagónica para detectar las insuficiencias, coparticipar en un mejoramiento de la gestión, y solicitar a las instancias más altas (municipio y ministerio) el apoyo focalizado frente a los rezagos más apremiantes. Sin una comunidad informada y movilizadora, las políticas compensatorias pierden su contraparte para la evaluación y la eficacia de sus acciones.

En tercer lugar, la demanda en los sectores pobres no se refleja en aporte financiero de las familias a los establecimientos educacionales. El problema se reduce a una tautología: si son pobres aquellos que deben ocupar el grueso de sus ingresos en cubrir necesidades mínimas (alimentación, vivienda, vestuario, salud), difícilmente pueden destinar ingresos adicionales a la educación de los hijos. Esta diferencia respecto de las familias de otros grupos socioeconómicos puede constituir una seria desventaja en términos de "empowerment", pues el derecho a reclamo es, en gran medida, un derecho del consumidor que paga por los servicios.

Sólo compensando con otras formas de "empowerment" podrá suplirse esta diferencia; vale decir, podrá universalizarse el derecho del consumidor a todos los usuarios del sistema. En aras de mayor equidad en la demanda es, pues, necesario fortalecer otros activos en los grupos de menores ingresos: personas con capacidad de gestión, familias informadas y penetradas con el proceso educativo, y otros.

Por último, es importante capitalizar el efecto sinérgico del "empowerment" en los sectores más carenciados. Este efecto radica en la re-orientación familia-comunidad-establecimiento educacional, cuando se brinda a la familia y a la comunidad un espacio protagónico en la gestión educativa. Cuanto más pertinente resulte la participación de la familia en la escuela, más se incrementa el capital educativo en el hogar. Cuanto más se comprometen los padres con la escuela, más refuerzan desde el hogar la continuidad educativa de sus hijos.

Esta dinámica virtuosa requiere, empero, de un capital inicial en la familia y en la comunidad. El "empowerment" no se restringe a dispositivos institucionales que abren la escuela a la comunidad; comienza por reforzar en las familias y la comunidad el valor de la educación, y el conocimiento sobre su pertinencia pedagógica y su gestión eficiente.

Si bien son las propias comunidades pobres quienes mejor conocen sus prioridades, no necesariamente conocen los espacios de movilidad socio-ocu-

pacional a los que podrán tener acceso sus hijos, ni tampoco el tipo de destrezas requeridas para nuevos escenarios productivos. Es necesario, pues, reforzar las condiciones de la demanda de los pobres a través de acciones complementarias de información a la comunidad. No se trata de imponer "de arriba a abajo" los códigos de modernidad, sino de incrementar la información de la comunidad en aspectos decisivos que vinculan, en el mediano plazo, la educación al bienestar social y a la movilidad social, y los contenidos educativos a los nuevos escenarios productivos.

Todo esto hace que la estrategia para promover mayor equidad educativa rebasa 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 concertar a 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.¹¹

No es fácil estimar el gasto en que se debe incurrir para reforzar el apoyo educativo en la familia o la comunidad (en relación al aumento de 3,5 por ciento del PIB como gasto 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

¹¹ En América Latina, uno de los programas más asentados es la Escuela Nueva en Colombia (véase 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).

informar a las familias sobre oportunidades y servicios educativos, combinar programas de medios de comunicación masivos 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.

5. 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 dicho aspecto ha sido uno de los factores determinantes en las falencias de calidad en el sistema educativo. Y no puede enfrentarse el problema de la mala calidad de la oferta educativa si no se lo considera en establecimientos municipales y particulares subvencionados.

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 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. Pero el mejoramiento del capital docente pasa necesariamente por el mejoramiento de las condiciones laborales y salariales de los docentes. Mientras no se incrementen los salarios, persisten dos círculos viciosos. El primero consiste en que los docentes deben realizar una doble jornada laboral para generar un ingreso suficiente para sus familias, lo cual a

su vez les impide reservar tiempo de trabajo para preparar clases, atender alumnos, reciclar sus conocimientos y metodologías, y programar actividades pedagógicas en interacción con sus pares. El segundo es que los bajos salarios docentes generan desmotivación y deterioro de la autoestima, que a su vez refuerzan la apatía y la rutinización del ejercicio pedagógico.

Si bien la crisis de recursos humanos para educar constituye 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 1994:31).

De esta manera, en el problema de la calidad docente 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 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" (p. 43).

Para elevar la calidad docente se debe emprender acciones en varios niveles: en las carreras pedagógicas de las universidades, que a su vez también requieren urgente actualización;¹² en los sistemas de capacitación dentro de la carrera docente, que aportan muy poco a transformar el ejercicio real de la docencia;¹³ en la construcción de consensos más amplios con los

¹² En el principal documento de política educacional del actual gobierno ("Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI") 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 innovadoras 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.

¹³ 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, de su cultura organizacional, clima, estilo de gestión, etc." (Arancibia et al. 1995:46). Sin incurrir en costos altos, se puede hacer que la unidad espacial *escuela* sea también la unidad espacial

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 específicos, elaborados 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— a los docentes innovadores en métodos y contenidos pedagógicos.

De este conjunto de aspectos, tres cuentan con acciones visibles en curso: la búsqueda técnico-política de consensos por el cambio educativo que involucren una amplia gama de agentes; el uso del sistema de PME para mejoras en la calidad de la docencia en establecimientos que toman la iniciativa al respecto; e incentivos monetarios para premiar a docentes por méritos profesionales.

Pero en la búsqueda de acuerdo, los conflictos siguen siendo muy fuertes. Los profesores han generado una resistencia al cambio por efecto del deterioro de sus salarios y condiciones de trabajo. Y en cuanto a las acciones directas de los PME, 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 y Equidad 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.

La equidad en el acceso tiene también como componente importantísimo la posibilidad de acceder por parte de los educandos a docentes capaces de motivarlos a aprender, transmitirles conocimientos pertinentes y de 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.

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.

6. EN SÍNTESIS

La agenda para mayor equidad en oportunidades 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 despierta incertidumbres. 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. 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 por ciento 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, a invertir fuertemente en el mejoramiento de condiciones laborales de los docentes, 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 y otros. 1995. "Factores que afectan el rendimiento escolar de los pobres". Santiago: Cepal (borrador).
- Arboleda, Jairo. 1995. "Participación de la sociedad civil en la Escuela Nueva colombiana". Seminario Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)/Unesco, "Administración descentralizada y autonomía escolar: el rol de la comunidad en la gestión educativa". Santiago de Chile, noviembre.
- Cariola, Leonor y otros. 1993. "La experiencia internacional en el diseño curricular y en las estructuras de los niveles medios de los sistemas educativos". Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Programa MECE-Media.
- Comer, James P. 1988. "Educating Poor Minority Children". *Scientific American*, Vol. 259, no. 5 (noviembre).
- Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena. 1994. *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI* (Informe Brunner). Santiago de Chile, septiembre.
- Cox, Cristián. 1994. "Las políticas de los años noventa para el sistema escolar". Santiago de Chile: Cepal.
- Filp, Johanna. 1994. "Todos los niños aprenden. Evaluaciones del P-900". En: Marcela Gajardo, ed. *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*. Santiago de Chile.
- García-Huidobro, Juan Eduardo y Cecilia Jara Bernardot. 1994. "El Programa de las 900 Escuelas". En: Marcela Gajardo, ed. *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*. Santiago de Chile.
- Himmel, Erika y otros. 1993. *Determinación de la calidad de la educación media. Informe Final*. Facultad de Educación-Facultad de Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile, Proyecto MECE, agosto 1993.
- Informe Brunner. 1994. Ref. Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena 1994.
- Mayorga, Liliana. 1995. "Chile, participación de la familia en la escolarización de niños pobres". Seminario Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)/Unesco, "Administración descentralizada y autonomía escolar: el rol de la comunidad en la gestión educativa". Santiago de Chile, noviembre.
- Mideplan (Ministerio de Planificación y Cooperación). 1990. *Programas sociales: su impacto en los hogares chilenos*, Encuesta Casen 1990. Santiago de Chile.
- Montañez, Víctor. 1995. "La reforma escolar de Chicago". Seminario Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (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*. Serie Políticas Sociales no. 4. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Téllez, Angélica. 1995. "Los Proyectos de Mejoramiento Educativo en el desarrollo de la educación básica chilena". Seminario Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)/Unesco, "Administración descentralizada y autonomía escolar: el rol de la comunidad en la gestión educativa". Santiago de Chile, noviembre.

CAPÍTULO 3

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

Viola Espínola

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C.

Al finalizar el siglo, la vinculación entre desarrollo económico y recursos humanos cobra nueva vigencia en América Latina. Las formas emergentes de participación ciudadana y los mercados abiertos se conjugan en un nuevo patrón de demandas sociales, políticas y económicas, que colocan en la educación expectativas todavía 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, se debe lograr una distribución homogénea de los saberes transmitidos por la escuela con objeto 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 en que la crisis de la deuda afecta a muchos países, y en que la educación se encuentra mal posicionada ante la competencia intersectorial por los recursos. Segundo, los cambios institucionales que se han implementado en países de la región, con delegación de 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, dise-

ñados para atender a las elites más educadas, no han sido modificados para dar una educación adecuada a la diversidad de la población estudiantil en el período pos-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, y donde se observe mayor voluntad de delegar atribuciones a la sociedad. También es preciso instaurar mecanismos de subsidio y asignación de recursos capaces de compensar efectivamente las desigualdades de entrada. Las políticas educativas deberán basarse en las opciones más efectivas a un menor costo, mantener rigurosidad en las mediciones y monitoreo de las actividades, y lograr una flexibilidad real para reorientar las estrategias cuyo impacto resulte menor al esperado.

1. TENDENCIAS RECIENTES EN MATERIA DE POLÍTICA EDUCATIVA

El crecimiento de los sistemas educativos registrado en toda América Latina durante los años sesenta requirió no sólo de un esfuerzo económico muy importante, sino también de una conducción fuerte de parte del Estado. Posteriormente, 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 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 el acceso a los beneficios disponibles, los más pobres quedaron cautivos en una oferta cuya calidad se deteriora progresivamente.

1.1 Expansión de la cobertura: mayor rigidez del sistema

A partir de los años cincuenta, la educación —especialmente la primaria— se expandió en América Latina más que el resto de los servicios. En 1990, el 88 por ciento de los niños entre 6 y 11 años estaba matriculado en ese nivel educativo, en comparación con 58 por ciento de 1960. La tasa de escolarización neta era de 90 por ciento para este mismo grupo de edad. El

15 por ciento de jóvenes entre 12 y 17 años que asistía a la educación secundaria en 1960, subió a 56 por ciento en 1988, e incluso a 70 por ciento en varios países de la región. La tasa de crecimiento de este nivel educativo fue de 10 por ciento anual hasta los setenta, y se ha mantenido en 4 por ciento 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 sobredimensionado 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:

- (1) *Empobrecimiento de los insumos y procesos escolares.* El crecimiento estructural y la diversificación cultural al interior de los sistemas escolares planteó demandas difíciles de atender 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; Estados Unidos, 1.260; Corea, 1.554), el promedio de los países de ingresos medios y bajos es de 865 horas (OECD 1991).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.
- (2) *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 los jóvenes necesitarán para insertarse en el mundo laboral. Los sistemas educati-

¹ Durante los años 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 funcionaban 40 semanas, lo que aumenta a 1.000 las horas de clases.

vos 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, sólo aquellos grupos sociales que aportan recursos propios para establecer las conexiones necesarias logran un currículo relevante y que incorpore los avances de la ciencia y la tecnología, potenciando así la estratificación de entrada.

- (3) *Inferior calidad educativa para los más pobres.* La masificación de la educación trajo consigo la diversificación cultural de la población estudiantil. A las cohortes de elite que predominaron hasta los sesenta se incorporaron, especialmente en secundaria, 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 ochenta, el panorama resultante es el de sistemas escolares masificados, empobrecidos y que no se adaptan 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.

1.2 Transformaciones institucionales: descentralización

La tendencia a la descentralización que aparece alrededor de los ochenta en muchos países de América Latina (Hevia 1991) se explica en gran medida por la insuficiencia de recursos fiscales para sostener el crecimiento y

complejización de los sistemas educativos, y por las dificultades para responder desde un centro distante a demandas cada vez más diversificadas y complejas.

La descentralización de la educación formó parte de reformas más globales del Estado que tuvieron por objeto transferir algunas funciones económicas y los servicios sociales a unidades de gobierno local. La incapacidad de las estructuras tradicionales para responder a las necesidades del nuevo modelo de desarrollo llevó a la crítica del Estado como conductor de los procesos económicos y 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 demandas emergentes, relacionadas fundamentalmente con más calidad y con equidad. Junto con el crecimiento del sistema educativo —escuelas, profesores, estudiantes— también se amplió el aparato burocrático que la administraba. En la misma medida en que ingresaban estudiantes al sistema, se inyectaba recursos y se contrataba 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 (Schiefelbein 1987; Psacharopoulos 1986).

Si bien la descentralización ha logrado dar mayor pertinencia y agilidad de respuesta 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 papel 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 de 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). Paradójicamente, 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 complejos 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, con fuerte sentido coercitivo, 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 papel 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 concentra 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, y la relevancia de los sistemas de información, medición y evaluación.

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. Dado 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 provocaron un ajuste fiscal importante en la mayor parte de los países de la región (Amadeo 1991). En el período 1982-89 el gasto público social disminuyó tanto en relación al PIB como en términos de la relación entre el gasto real per cápita y el gasto público total. El gasto social, y particularmente el de educación, fue más vulnerable que

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).

el de 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.

- (1) *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; 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: i) la incapacidad administrativa de los sistemas centralizados, ii) el alto costo de decisiones inoportunas debido a la distancia entre el problema y su solución, y iii) el manejo centralizado de los costos de salarios y seguridad social (Prawda 1992; Winkler 1988).

- (2) *Menor 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 menor inversión educacional se propusieron estrategias de cofinanciamiento, en las que los empresarios, las agencias y fundamentalmente las familias contribuyesen a costear la educación (Schiefelbein 1987).
 Además de la cofinanciación, se observa una tendencia a sustituir la asignación basada en un presupuesto histórico por la asignación con base en 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 basadas en 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 suficiente para el acceso a las escuelas elegidas.

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

Las necesidades del desarrollo imponen a los países nuevos desafíos. En el frente interno, el desafío es la democratización y la consolidación de bases para una participación ciudadana universal. En el frente externo es la integración económica y la mayor competitividad 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, Malaysia 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 [Mineduc] 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; vale decir, 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 en el logro de mayor calidad y equidad, objetivos de las políticas.

2.1 El marco institucional y financiero

En la década de los ochenta se implementó 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 currículo 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, mantenimiento y construcción de los establecimientos.

a. Participación del sector privado

Además de la transferencia de las funciones recién señaladas, se introdujeron nuevos principios en la regulación del sistema educativo. Los mecanismos para ello fueron la asignación de recursos según el 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 que hasta ese momento era muy homogénea, y abrió a muchas familias la posibilidad de optar por otras alternativas educacionales según sus preferencias. 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 por ciento más alta que el costo por alumno en las escuelas públicas primarias, y un 60 por ciento más alta que la subvención por alumno en las particulares (Infante y Schiefelbein 1992). A raíz de la crisis de la deuda, se congeló la subvención en 1982, y hacia fines de 1989 ella había perdido cerca del 30 por ciento de su valor real (Valladares 1991). 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 y Sancho 1991). En la práctica, sólo las regulaciones técnicas relativas al currículo, 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 (1990), en el sector particular se gastaba 67 por ciento de la subvención en remuneraciones, en tanto que en el sector municipal el gasto en remuneraciones representaba el 90 por ciento de estos ingresos. 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 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 por ciento en 1980 a 32 por ciento en 1990, mientras en el sector municipal bajaba de 80 por ciento a 58 por ciento en el mismo periodo (Estadísticas, Ministerio de Educación 1990). Esta migración hacia el sector particular evidencia que las escuelas municipales, que son las ex escuelas públicas, estaban ofreciendo una educación que ya no era atractiva para más del 30 por ciento de familias. Su tendencia a perder alumnos se mantuvo constante entre 1980 y 1990, bajando la matrícula a razón de 2 por ciento 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 escue-

las particulares, y las más pobres se quedaron en las municipales (Espínola 1993; Levin 1995). Datos de la encuesta Casen de 1990 muestran que 42 por ciento de la matrícula municipal se compone del quintil de ingresos más bajo, en tanto que sólo 25,8 por ciento de la matrícula particular pertenece a este quintil. La clasificación de escuelas por nivel socioeconómico que realiza el Simce (Sistema de Medición de Calidad de la Enseñanza) confirma esta tendencia a la estratificación social según las dependencias administrativas.

Según la tipología de NSE (nivel socioeconómico) que hace el Simce, la concentración de familias de NSE Bajo es mayor en las escuelas municipales, donde alcanza 87,22 por ciento, en tanto que en las particulares subvencionadas el NSE Bajo representa el 56,85 por ciento.

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 (PIIE/Unicef 1995).

Cuadro 1
Porcentaje de unidades educativas según NSE y dependencia.
Datos Simce 1992

	ALTO	MEDIO	BAJO	TOTAL
Particular pagada	57.04	42.96	0.00	100
Particular subvencionada	6.78	36.38	56.85	100
Municipal	0.51	12.27	87.22	100

FUENTE: 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, y esto al menos por dos razones. Primero, porque muchas de ellas no están en condiciones de optar, ya sea por carecer de acceso a la información o no saber usarla. Segundo, porque 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 estatus social, pero no necesariamente una mejor educación (Espínola 1993).

En un mercado educativo semirregulado, como el que opera en Chile desde los años 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 en que no saben cómo llegar a la información ni tampoco usarla, en los casos en que 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 de estratificación que provoca la descentralización, y tampoco disminuye la brecha entre escuelas municipales y particulares subvencionadas. 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. No han logrado sobreponerse a las modalidades burocráticas de administración y a su dependencia del Ministerio de Educación en la capital, en parte por una débil capacidad profesional para manejar los asuntos administrativos, pero también a una resistencia desde el centro para entregarles mayores atribuciones.

2.2 Consolidación de la descentralización

Al asumir en 1990, el gobierno democráticamente elegido construyó sus políticas educativas sobre la estructura de la educación pública diseñada en los ochenta: escuelas gratuitas, municipales y particulares subvencionadas, administradas respectivamente por los municipios y empresarios par-

³ Se entiende que el mercado es semirregulado porque 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 ellas; ii) las escuelas disponen de información respecto de sus resultados educativos medidos por el Simce, pero tal información 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.

ticulares y financiadas enteramente por el Estado. El gobierno central buscó recuperar su función de 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 (Mineduc 1993a: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.

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) produjo una recentralización de decisiones cruciales en materia de políticas de personal, tales como salarios, contrataciones e incentivos.

El ED establece aumentos salariales por dos vías complementarias: la Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN) para garantizar un sueldo mínimo de 360 dólares mensuales, e 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 por ciento de las remuneraciones entre 1991 y 1994. Para cubrir las alzas en las remuneraciones —lo que no se logra con la subvención— 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 por ciento respecto al presupuesto de educación de 1994 (Mineduc 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, significa costos mayores.

A diferencia de los incrementos salariales, que involucran 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 en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) del Ministerio del Interior, contribuyeron a fortalecer el centralismo y la dependencia de los municipios respecto de la solución de sus problemas financieros. El promedio del aporte municipal para complementar la subvención educativa representó sólo el 12 por ciento del gasto total en educación en 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 pesos al año por alumno, las que tienen índices de pobreza más altos sólo aportan en promedio 14.000 pesos. La pobreza de algunos municipios, combinada con una gestión muchas veces deficiente, provocó un déficit en la administración de la educación que representaba 16 por ciento del ingreso por concepto de subvenciones en el sector municipal. Los aportes de la Subdere para cubrir el déficit municipal significaron un aumento del aporte anual por alumno de 31,4 por ciento 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 particulares subvencionadas en relación a las municipales se mantiene pese a que 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 inmedatista 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 es consistente con las evaluaciones de las políticas de descentralización, según las cuales el mejoramiento del servicio educativo descansa en el poder de decisión para gestionar innovaciones, adecuar espacios y procesos, con objeto de responder en forma oportuna a la demanda que surge desde 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 19 por ciento.

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; 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 está generalizada.

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).

Éste es el caso del Programa MECE (Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación), el de mayor alcance por estar dirigido a todas las escuelas gratuitas del país. En primaria, el MECE comprende dos líneas de acción, a saber: más insumos para las escuelas, y 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; y se realiza la 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 (PME). 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 (Mineduc 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 (Mineduc 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.

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 inver-

sión desde 4,5 por ciento del PGB en 1994 a 8 por ciento en el 2000 (*Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21*, 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 ocho 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 por ciento se originaría en el gasto fiscal, otro 1 por ciento provendría de las familias y el 0,5 por ciento restante de la venta de activos públicos.

Parte de los recursos fiscales adicionales se destinaría a sostener la recuperación del valor de la subvención educativa, la que había perdido 30 por ciento de su valor de 1980.⁶ Para contrarrestar esta pérdida de recursos se aumentó la subvención por dos vías. De una parte, se la reajustó por sobre el IPC; y, por otra, se aumentó su valor per cápita en aquellos niveles y modalidades educativas que resultaban más costosos (educación de adultos, educación técnica y educación especial). En 1990 el IPC fue de 27,3 por ciento y la subvención aumentó en 18,9 por ciento. Esta situación se había revertido en 1993, de modo que el reajuste de la subvención fue de 32,8 por ciento, superando significativamente al IPC de 12,2 por ciento (Espínola 1994).

El aporte más significativo desde el sector privado se ha dado en el ámbito del financiamiento compartido, posibilidad establecida por ley en 1993, que permite 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 que a fines del año escolar 1993, el 33 por ciento de las escuelas particulares subvencionadas y 12 por ciento de los liceos municipales cobraban a los padres. Los cobros mayores a 50 por ciento de la subvención van acompañados de un descuento proporcional. Un 7 por ciento de los establecimientos que cobraban, lo hacían en montos bajo el 50 por ciento de la subvención, quedando exentas de la deducción. En 1994 el aporte complementario a la subvención recaudado por esta vía ascendió a 37 millones de dólares, y se esperaba un aporte de 50 millones de dólares para 1995 (Passalacqua 1995).

⁶ Se abren nuevas fuentes de financiamiento fiscal alternativo a las que se tiene acceso por vía de 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 su capacidad para llegar a estas fuentes alternativas y en 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, Fondo de Solidaridad e Inversión Social [Fosis], Fondo Nacional de Desarrollo Regional [FNDR]) o privadas (empresas, casas comerciales, agencias donantes, agrupaciones religiosas).

Desde nuestra perspectiva de análisis hay dos aspectos del financiamiento compartido que vale la pena cuestionar. En primer lugar, el hecho de que las escuelas municipales básicas no puedan cobrar, mientras las particulares sí pueden, introduce un elemento de desigualdad que atenta contra una distribución equitativa del servicio educativo. En segundo lugar, el ahorro que le significa al Estado 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 esta modalidad de financiamiento privado está al alcance de cualquier escuela, el mecanismo representa un riesgo para la equidad. En la práctica, sólo lo obtienen 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 tanto, más necesitadas de financiamiento adicional no obtienen fácilmente 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 en que la pobreza se concentra en las escuelas municipales, que son la mayoría de las rurales y unidocentes, y en las urbanas marginales.

Con el propósito de compensar las desigualdades, las políticas de los años noventa definen sólo dos estrategias que contemplan acciones de discriminación positiva: el Programa de las 900 Escuelas, que canaliza apoyo técnico y recursos selectivamente a las escuelas más deficitarias académicamente; y acciones orientadas a las escuelas rurales, con especial énfasis

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

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 por ciento 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 socioeconómica desmedrada, según indicador de NSE del Simce; y iii) tamaño y accesibilidad de la escuela. Se excluyeron las escuelas 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 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 por ciento), y 184 mil alumnos al año. El costo total del programa hasta junio de 1992 era de 16,8 millones de dólares, de los cuales 60 por ciento es cubierto con donaciones y el 40 por ciento restante con aportes fiscales. El costo total no alcanza al 1 por ciento del gasto ejecutado en educación básica durante 1992. El costo anual por alumno es de 26 dólares, lo que equivale a 11 por ciento del aporte anual por concepto de subvención.

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

A partir de 1992 se inició 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.

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.

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

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 la misma prueba 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 matemáticas. 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 por ciento 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 equidad. Mencionaremos solamente las que aquí hemos identificado: el Programa MECE, que distribuye iguales recursos a las escuelas, independientemente de las necesidades; la subvención educativa, que distingue 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 tienen acceso 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.

¹⁰ La subvención varía de acuerdo a dos tipos de criterios: internos, que distinguen por nivel educativo, según el costo estimado de la educación en cada uno de esos niveles; y 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 por ciento de la matrícula rural, mientras el 58 por ciento restante recibe la subvención regular.

2.3 Distribución del saber escolar

Para terminar, analizaremos las políticas educativas y mostraremos de qué manera los pobres aún permanecen marginados no sólo de la mayoría 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 llega 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 sobre todo 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" (Ibíd.). Al menos, no en la proporción y profundidad necesarias 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 llegan al liceo

En la literatura que se refiere a las políticas educativas de los últimos quince 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 1993:5), 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 —92 por ciento en la educación básica y 75 por ciento en la educación media—, ellos esconden diferencias por NSE y área geográfica que muestran que hay un número significativo de niños y jóvenes sin acceso al sistema escolar. En su mayoría, pertenecen a los estratos más pobres de la población.

La encuesta Casen mostró que, en 1987, el 10,7 por ciento de los niños de 6 a 13 años no estaba incorporado al sistema escolar; de ellos, 49,8 por ciento provenía de hogares clasificados en el 30 por ciento de más bajos ingresos. Esa misma encuesta detectó que 19,3 por ciento de los jóvenes

entre 14 y 17 años no asistía a ningún tipo de establecimiento de enseñanza media, de los cuales 53,9 por ciento pertenecía a familias del 30 por ciento más pobre de la población.

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 por ciento de los niños entre 6 y 13 años que aún estaba fuera de la escuela primaria, 50,5 por ciento pertenecía al quintil de ingresos más bajo. En el grupo de 14 a 17 años, un 19,7 por ciento de los jóvenes estaba marginado del sistema, y de ellos el 40,3 por ciento pertenecía a familias del quintil de ingresos más bajo (Encuesta Casen de 1990). Así, el problema de baja cobertura se da principalmente en la educación media, en donde además se observan diferencias regionales (Mineduc 1993b).

En el Cuadro 2 se aprecia que en aquellas comunas en que las cifras de cobertura están bajo el promedio nacional de 75,06 por ciento, la pobreza tiende a ser alta. Es el caso de las regiones Séptima, Novena y Décima, 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 que el porcentaje de pobreza es inferior a dicho promedio. Es posible que la baja cobertura aquí se explique en parte por una escasez de oferta de educación media en comunas periurbanas 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 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 por ciento) y Peñalolén (que atiende al 15,3 por ciento), 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 Séptima Región, Yervas Buenas y Maule, que cuentan con un liceo cada una, y atienden al 15,1 por ciento y al 10,5 por ciento 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 téc-

Cuadro 2
Cobertura de educación media en relación a la población
en situación de pobreza (1993)

REGIÓN	COBERTURA EDUCACIÓN MEDIA	% 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: Ministerio de Educación, *Compendio de información estadística* (Santiago de Chile, 1993); Cepal, *Situación de la pobreza en Chile, Encuesta Casen 1994* (Resultados Preliminares) (Santiago de Chile, octubre 1995).

nico-profesional. Las evidencias muestran que la juventud de menores recursos de ambas comunas 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.

La solución para asegurar el acceso a la educación media no parece ser construir nuevos liceos. 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: subsidiar el transporte de los estudiantes a comunas vecinas en las que exista una oferta apropiada; y 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, pues, de ser satisfactoria, y la incorporación del 20 por ciento 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, muestra una discreta tendencia a subir. Los puntajes de cuarto básico en matemáticas suben 7 puntos porcentuales entre 1990 y 1992, y 2 puntos entre 1992 y 1994; los puntajes de castellano, por su parte, suben 7 puntos entre 1990 y 1992, y bajan 1 punto entre 1992 y 1994 (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 matemáticas, son concluyentes.

Según se aprecia en el cuadro que sigue, 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. Esta tendencia se proyecta a nivel comunal, donde, según el Simce, las comunas de mayor pobreza obtienen los resultados académicos más bajos. De las 66 comunas con porcentajes de logro más bajos del país (sólo municipales), el 50 por ciento pertenece al quintil de mayor vulnerabilidad según la clasificación de comunas de Unicef, y 25,8 por ciento pertenece al segundo quintil de vulnerabilidad. Es decir, cerca del 76 por ciento de las comunas de logros más bajos son comunas altamente vulnerables (PIIE/Unicef 1995).

Cuadro 3
Rendimiento en castellano y matemáticas
por nivel socioeconómico (1994)

NSE	CASTELLANO	MATEMÁTICAS
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: Ministerio de Educación, "Resultados Simce 1994" (Santiago de Chile, 1995).

Considerando en conjunto las definidas como comunas prioritarias y las incluidas en el Programa Nacional de Superación de la Pobreza de Mideplan, los datos muestran que 68,15 por ciento de las 66 comunas de puntajes Simce más bajos se encuentran en esta categoría. 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 por ciento de las unidades educativas municipales corresponden al NSE Bajo, en tanto el 56,85 por ciento de las particulares subvencionadas pertenece 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 las que concentran a los estudiantes de familias de NSE Bajo, y las que obtienen los más bajos rendimientos en castellano y matemáticas.

En cuanto a las escuelas rurales, que atienden al 20 por ciento de la matrícula, 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 el promedio en castellano y matemáticas en las escuelas urbanas es 68,71, en las escuelas rurales éste sólo alcanza a 55,09, es decir, 13,62 puntos por debajo de las escuelas urbanas (Simce 1994).

Cuadro 4
Porcentaje de logro en castellano y matemáticas
según dependencia (1994)

<i>DEPENDENCIA</i>	<i>MATEMÁTICAS</i>	<i>CASTELLANO</i>
Particular pagada	86.44	83.69
Particular subvencionada	71.39	69.93
Municipal	65.41	63.44
Total nacional	74.41	72.35

FUENTE: "Resultados Simce 1994" (Santiago de Chile, 1995).

Otro aspecto merece ser considerado respecto a estas escuelas. 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 que en su mayoría son rurales. Los criterios de

exclusión se aplican a escuelas de menos de 10 alumnos en cuarto básico, o bien que resultan de difícil acceso. Según esto, se evalúa al 78,6 por ciento de las escuelas particulares pagadas, al 69,1 por ciento de las particulares subvencionadas, y sólo al 52,3 por ciento de las municipales, en las cuales están los más pobres (PIIE/Unicef 1995).

Las diferencias en cuanto a 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.

3. 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, en este mismo volumen). A la luz de los datos analizados en este documento, es evidente que tal estrategia se construye sobre una evaluación que subestima la gravedad de la desigualdad que afecta al sistema escolar, así como la distancia entre las mejoras introducidas y los estratos más pobres de la población, a los cuales éstas no alcanzan.

Si bien 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 poner en el tapete la lógica de asignación de recursos que se ha privilegiado. Actuar en favor de la equidad en un marco de limitación presupuestaria implicará, posiblemente, dejar de asignar recursos a algunos grupos entre los relativamente más privilegiados. Es el caso de la reducción de la subvención en función del financiamiento compartido. Por otra parte, 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. Aun cuando deben considerarse estos factores, es necesario hacer opciones, si lo que se busca es actuar efectivamente en favor de la equidad.

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

BIBLIOGRAFÍA

- Aedo, C. y O. Larrañaga. 1994. "Educación privada versus pública en Chile: calidad y sesgos de selección". Santiago: Ilades (mimeo).
- Amadeo, E. J. y otros 1991. "The political economy of budget cuts: a suggested scheme of analysis". Discussion Paper no. 73. Geneva: ILO.
- 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. 2nd Edition. Routledge and Kegan Paul.
- Cepal. 1994. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- Cepal. 1995. *Focalización y pobreza*. Cuadernos de la Cepal no. 71. Santiago de Chile.
- Cepal/Unesco. 1992. "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad". Santiago de Chile.
- Cox, C. 1993. "Las políticas de los noventa para el sistema escolar". Santiago de Chile: Ministerio de Educación, Programa MECE.
- Cox, C. 1994. *Las políticas de los años noventa para el sistema escolar*. Santiago de Chile: Cepal.
- Espínola, V. 1993. "The Educational Reform of the Military Regime in Chile: The System's Response to Competition, Choice and Market Relations". Ph.D. Thesis, University of Wales College Cardiff.
- Espínola, V. 1994. "Descentralización de la educación en Chile: continuidad y cambio de un proceso de descentralización". En: V. Espínola, ed. *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Chile*. Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).
- Espínola, V. 1995. *El impacto de la descentralización sobre la educación gratuita en Chile*. Serie Gestión Escolar no. 1. Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).

- Filp, J. 1994. "Todos los niños aprenden. Evaluaciones del P-900". En: M. Gajardo, ed. *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*. Santiago de Chile: AGCI/ASDI/CIDE.
- Franco, R. 1995. *La educación y el papel del estado en los paradigmas de la política social de América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
- García Huidobro, J. E., y C. Jara, C. 1994. "El Programa de las 900 Escuelas". En: M. Gajardo, ed. *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*. Santiago de Chile: AGCI/ASDI/CIDE.
- Hevia, R. 1991. *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina*. Santiago de Chile: Unesco/Reduc.
- Infante, M. T. y E. Schiefelbein. 1992. "Asignación de recursos para la educación básica y media". Santiago de Chile (Documento de circulación restringida).
- James, E. 1986. "Public subsidies for private and public education: the Dutch case". En: D. Levy. *Private Education: Studies in choice and public policies*. London: Oxford University Press.
- Levin, H. 1995. "Educational choice and educational equity: perspectives on the Chilean case". Seminario Internacional "Administración descentralizada y autonomía escolar", Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)/Unesco, Santiago de Chile.
- Lockheed, M., and A. Verspoor, A. 1991. *Improving primary education in developing countries*. London: Oxford University Press.
- Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21*. 1994. Informe del Comité Técnico Asesor a la Presidencia de la República. Santiago de Chile.
- Martínez, C. 1990. "El poder local, pilar de la democracia". En: *Cuadernos Americanos* (Nueva Época), no. 23, sep/oct.
- Matte, P., y A. Sancho. 1991. "Sector de Educación Básica y Media". En: C. Larroulet, ed. *Soluciones privadas, problemas públicos*. Santiago de Chile: Instituto Libertad y Desarrollo.
- Ministerio de Educación. 1990. "Análisis de remuneraciones del profesorado en el sector subvencionado". Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación. 1992. "Sistema escolar y desarrollo: Corea, Singapur y Malasia". Informe de Misión de Estudio, MECE.
- Ministerio de Educación. 1993a. "Educación de calidad para todos". Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación. 1993b. "Compendio de información estadística". Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación. 1994a. "Inversión en educación y remuneraciones del magisterio". Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación. 1994b. *Programa de Modernización de la Educación Media 1995-2000*. Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación. 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: C. Malpica. *Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina*. París: IPE/Unesco.

- OECD in Figures. Statistics on the member countries. Supplement to *The OECD Observer*, no. 176, June/July 1992. Paris.
- Passalacqua, A. 1995. "Financiamiento compartido y equidad". Seminario "Administración descentralizada y autonomía escolar". Santiago, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)/Unesco.
- PIIE/Unicef. 1995. "Análisis comparativo de la equidad de la educación por regiones y comunas según los datos del Simce". Santiago de Chile.
- Prawda, J. 1992. *Educational decentralization in Latin America: lessons learned*. Washington D.C.: The World Bank.
- Psacharopoulos, G. 1986. *Financing education in developing countries: an exploration of policy options*. Washington D.C.: The World Bank.
- Reimers, F. 1990. *Deuda externa y financiamiento de la educación: su impacto en Latinoamérica*. Santiago de Chile: Unesco/Orealc.
- Replad/Unesco. 1994. *Medición de la calidad de la educación básica: instrumentos*. Vol. II. Santiago de Chile.
- Rivera, R. 1992. "Política local y descentralización". *Cuadernos de Ciencias Sociales* no. 55. San José: Flacso.
- Rodríguez, J. 1994. "Desarrollo, descentralización y educación". Discurso frente al Congreso Nacional. Valparaíso, mayo.
- Schiefelbein, E. 1987. *Education costs and financing policies in Latin America*. Washington D.C.: The World Bank.
- Valladares, M. Y. 1991. "Democracia, municipalización, financiamiento y calidad de la educación". Santiago de Chile: Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto.

CAPÍTULO 4

APLICACIÓN DE LA LÓGICA ECONÓMICA AL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN: LA EXPERIENCIA DE CHILE CON EL SUBSIDIO POR ESTUDIANTE

Carol Ann Medlin
Universidad de Berkeley, California

Chile es uno de los pocos países del mundo que apoyó decididamente el subsidio por estudiante como principal instrumento de política en el financiamiento de la enseñanza primaria y secundaria. Aunque Milton Friedman fue el primero en plantear este mecanismo en un ensayo de 1956 relativo a la reforma escolar,¹ la mayoría de los expertos en educación de la época consideraron la propuesta como un ejemplo de cuán alejados estaban los economistas de las realidades propias de la implementación de las políticas. Sin embargo, funcionarios del gobierno de Chile dieron inicio, en 1979, a una transformación radical del sistema educativo del país basándose principalmente en la propuesta original de Friedman. Actualmente —casi dos décadas después— la experiencia de Chile es pregonada como modelo de una reforma educativa exitosa, y los asesores del Banco Mundial y de otros organismos internacionales recomiendan cada vez más el subsidio por estudiante como instrumento normativo predilecto para el financiamiento estatal de las escuelas primarias y secundarias.

Los partidarios del subsidio por estudiante sostienen que dicho instrumento permite que el mercado incida positivamente en la enseñanza, creando incentivos para mejorar la calidad y bajar los costos al obligar a las escuelas a competir entre sí para obtener estudiantes. Al actuar de esta

¹ Publicado posteriormente en el libro *Capitalism and Freedom* (Friedman 1962). Friedman y otros se refieren a este método como un "sistema de comprobantes". Sin embargo, no es necesario distribuir realmente los comprobantes para que las personas trabajen eficientemente. En el caso de Chile, la repercusión fiscal en las escuelas es la misma, puesto que el subsidio estatal "acompaña al niño" a la escuela donde asiste.

manera, también contribuiría a captar los escasos recursos públicos. Afirman asimismo que, contrariamente a lo que sucede en un sistema monopólico de educación pública, donde los niños ya estarían "cautivos" del distrito escolar que ejerce jurisdicción en el barrio donde viven, en este sistema los fondos públicos "seguirían al estudiante" hasta la escuela que elijan sus progenitores. El gobierno central utilizaría el mecanismo del subsidio para reembolsar los recursos financieros a las escuelas —administradas por el sector público o privado— mediante algún tipo de multiplicador del número de estudiantes que asistan a su establecimiento. Este multiplicador debería reflejar el costo medio estimado requerido para formar a un niño en cada tipo de escuela: jardín infantil, primaria, secundaria, ocupacional y educación especial.

La teoría económica postula que al obrar como consumidores en el mercado, los padres tendrían el derecho de elegir entre distintas escuelas aquella que, conforme a su criterio, satisface mejor las necesidades académicas específicas de sus hijos. Las escuelas, en tanto que empresas, tendrían un incentivo financiero directo para responder a las exigencias de los padres, puesto que sus ingresos se determinarían exclusivamente de acuerdo con su habilidad para atraer y retener estudiantes en su programa académico. Los defensores del plan señalan, sin embargo, que las escuelas tendrían que contar con considerable autonomía sobre sus propios presupuestos si se desea que la estructura de incentivos funcione eficientemente. Sólo entonces podría preverse que ellas fijaran las prioridades presupuestarias y los programas académicos en respuesta a las señales enviadas por el mercado, equilibrando así la competencia entre la demanda de recursos (salarios, gastos de funcionamiento, suministros y reparación de edificios) y las preferencias manifestadas por los padres en la selección del establecimiento escolar que consideran idóneo para sus hijos.

La experiencia de Chile con el subsidio por estudiante se menciona a menudo para argumentar que la competencia estimulada con un instrumento normativo motivará a las escuelas a mejorar la calidad de la educación y a abaratar costos. En este trabajo se evalúa la validez de esta afirmación mediante el examen de varios estudios importantes que analizan la reforma de la educación en Chile. Las conclusiones indican que las motivaciones para remitir el funcionamiento del sistema educativo a la dinámica de mercado competitivo pueden estar mal fundamentadas. El mecanismo del subsidio no siempre produce los resultados previstos por los partidarios de las políticas y puede generar, irónicamente, ciertos efectos a los que la teoría económica resta importancia o pasa por alto. Lo que se deduce claramente es que los funcionarios gubernamentales deben ponderar de manera cuidadosa y realista las ventajas y desventajas que implica privile-

giar el subsidio por estudiante como medio principal de financiamiento de la educación primaria y secundaria.

El artículo que sigue se organiza del siguiente modo. En la primera sección se presenta una visión general de la experiencia chilena en materia de reforma educativa. Partiendo de una reseña histórica, nos concentramos luego en uno de los estudios más conocidos en cuanto a evaluación de los efectos de la reforma. Allí se muestra que existe poca evidencia para argumentar que la aplicación del subsidio por estudiante en Chile efectivamente ha obligado a las escuelas a competir en aras de mejorar la calidad de la educación y economizar costos. En la segunda sección se destacan aquellos aspectos de la experiencia de la reforma educativa en Chile que no parecen reductibles a la dinámica del mercado. Debido a las limitaciones de la teoría económica para revelar aspectos que son esenciales al funcionamiento del sistema educativo, la teoría —por lo menos en su forma más burda— es incapaz de describir ni prever las repercusiones de la reforma política en el sistema educativo chileno. Sin embargo, dado nuestro conocimiento sobre cómo funciona, podemos especular acerca de los efectos que el subsidio por estudiante produce sobre las políticas. Esto último ocupa el final de la segunda parte del presente trabajo. Por último, en la conclusión se formulan algunas reflexiones sobre posibles tensiones que se producen en un sistema de educación pública entre objetivos de excelencia académica y de equidad.

1. LA EXPERIENCIA CHILENA EN POLÍTICA DE SUBSIDIO POR ESTUDIANTE: UNA VISIÓN DE CONTEXTO

El objetivo general de la política de subsidio, según lo manifestaron los mentores de la reforma educativa chilena a fines de los años setenta, era crear un sistema de financiamiento estatal que obligara a los administradores públicos² y privados de las escuelas a competir "en condiciones de igualdad" (Matte y Sancho 1991). Se argumentó al respecto que tanto los proveedores públicos como privados reunían las condiciones requeridas para recibir igual monto de subsidio estatal por cada estudiante que asistiera a sus establecimientos. Sin embargo, debido a las grandes dificultades a que se enfrentaron los funcionarios gubernamentales en el proceso de aplicar el plan de reforma (que se describe a continuación), la política real de financiamiento que se ha dado en Chile sigue dos cursos distintos: en primer lugar, el subsidio, al cual pueden acogerse las escuelas municipaliza-

² En adelante, en el presente trabajo nos referimos a ellos como "escuelas municipalizadas".

das y privadas y cuyo monto para cada establecimiento se determina multiplicando el costo estimado medio de la escolaridad por el número de estudiantes que asiste a la escuela; y en segundo lugar, los recursos suplementarios asignados por el gobierno central, que solamente las escuelas municipalizadas pueden solicitar, incluidos los fondos canalizados a través de las municipalidades para complementar los sueldos de los maestros y proporcionar asistencia técnica a las escuelas que prestan servicio a una población estudiantil desfavorecida.

Buena parte de la controversia política en torno a la evaluación de las reformas ha surgido porque persisten estas dos corrientes distintas de financiamiento. Concretamente, se ha suscitado un agrio debate porque los estudiantes matriculados en escuelas municipalizadas revelan un desempeño académico más deficiente que aquellos que asisten a escuelas privadas subvencionadas. Estas últimas funcionan con menos personal administrativo, un número promedio mayor de alumnos por aula y sueldos inferiores para los maestros en comparación con los de las escuelas municipalizadas; sin embargo, sus estudiantes siempre obtienen mejores resultados en las pruebas nacionales estandarizadas (Simce). Los analistas políticos coinciden generalmente en que los resultados sorprendidos de las escuelas privadas subvencionadas —mayor nivel de calidad académica y menores gastos de funcionamiento que las escuelas municipalizadas— han sido consecuencia de la competencia provocada por el mecanismo del subsidio por estudiante. Además, se afirma con frecuencia que el desempeño deficiente de las escuelas municipalizadas, con mayor costo para el sector público y menores rendimientos por alumno, se debe a que no se han visto obligadas a competir por financiamiento como lo hacen las escuelas privadas subvencionadas y cuentan, por lo tanto, con escasos incentivos para elevar los niveles académicos.

Presentamos a continuación un examen histórico de la experiencia de Chile en la aplicación del subsidio por estudiante. Luego evaluamos los argumentos que habitualmente se esgrimen para explicar por qué las escuelas privadas subvencionadas muestran un desempeño superior en comparación con las escuelas públicas municipalizadas. Sobre esa base, esta sección concluye que las diferencias en los resultados de las pruebas Simce entre estudiantes que asisten a los dos tipos de escuelas *no* se deben a diferencias de calidad derivadas de la competencia. Estas diferencias de resultados obedecen, más bien, a los siguientes factores: i) un sesgo selectivo, dado el requisito de examen de admisión que ponen las escuelas privadas subvencionadas; y ii) defectos de socialización; vale decir, efectos positivos sobre el aprendizaje que se dan cuando alumnos inteligentes y motivados, y con motivaciones similares, estudian en la misma aula.

1.1 Antecedentes históricos

En 1979, el gobierno inició transformaciones radicales del sistema educativo del país. Una característica decisiva de tales reformas fue el cambio respecto de la manera de financiar el sistema de educación pública del país. Al igual que otros sistemas escolares en América Latina, el sistema chileno había estado muy centralizado antes de las reformas, tanto respecto de la recaudación como de la distribución de los fondos estatales disponibles para la educación. El Ministerio de Educación en Santiago recibía una asignación inicial de recursos, obtenidos de los ingresos tributarios generales, que luego distribuía a todo el sistema escolar. Los presupuestos escolares se pormenorizaban centralmente y se especificaba el monto justo que cada escuela gastaría en administración, gastos de funcionamiento y suministros en general. Incluso los sueldos percibidos por los profesores de todo el país se pagaban desde Santiago, y sus niveles se establecían a escala nacional mediante un proceso de negociación que se efectuaba entre representantes del sindicato de maestros, funcionarios del Ministerio y otras autoridades gubernamentales.

El nuevo sistema prescribió que los ingresos públicos asignados a cada establecimiento se determinarían exclusivamente según el número de estudiantes que asistieran al mismo. Aunque el monto del subsidio debía variar según el tipo de establecimiento escolar (jardín infantil, educación primaria, secundaria, ocupacional, especial), su valor se calculó de tal modo que reflejara el costo estimado promedio de la educación pública. En el mejor de los casos, cada escuela sería responsable de fijar sus propias prioridades presupuestarias y equilibrar la competencia por la demanda de recursos con las necesidades de su propio estudiantado.

La elección de los padres debía desempeñar un papel clave para provocar la competencia entre las escuelas. Se preveía que sus decisiones individuales respecto de dónde enviar a sus hijos obligarían a las escuelas a bajar costos y, al mismo tiempo, lograr mejoras cualitativas para alcanzar mayor excelencia académica. Incluso la prueba nacional para medir la calidad de la educación —el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, Simce—, fue concebida y aplicada, entre otras cosas, para ayudar a los padres a evaluar y comparar la calidad de las escuelas disponibles para recibir a sus hijos.

Dos tipos de escuelas estaban calificadas para recibir estos fondos impartidos mediante el nuevo mecanismo de financiamiento estatal. En primer lugar, las escuelas del sector público, si bien ahora debían descentralizar su gestión y pasar al nivel municipal para ajustarse al nuevo modelo de financiamiento; y en segundo lugar, una categoría especial de establecimientos del sector privado que se dieron a conocer como escuelas "privadas subvencionadas".

Los mentores gubernamentales de la nueva política esperaban que el subsidio por estudiante brindase al sector privado un fuerte incentivo para impartir educación a escolares de ingresos medios y bajos, quienes anteriormente asistían a escuelas del sector público.³ Los resultados previstos no tardaron en llegar, puesto que muchos padres se interesaron en elegir decididamente una escuela privada subvencionada para sus hijos. Entre 1980 y 1991, el número de estudiantes matriculados en escuelas privadas subvencionadas se duplicó con creces y pasó de 14 a 34 por ciento del total nacional de la matrícula escolar. Al mismo tiempo, la matrícula en las escuelas municipalizadas bajó de 79 a 58 por ciento del total (Espinoza y González 1993). Las escuelas privadas subvencionadas surgieron principalmente en las áreas urbanas, sobre todo en las regiones Segunda, Quinta y Novena, y en la Región Metropolitana de Santiago. El sector privado fue particularmente dinámico en el nivel de educación media o secundaria, para la cual el monto del subsidio por estudiante alcanzó su máximo valor.⁴

Cuadro 1
Matrícula escolar según el tipo de establecimiento
(miles de estudiantes)

Año	ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS		ESTABLECIMIENTOS PRIVADOS		TOTAL	
	No. de estudiantes	% de estudiantes	No. de estudiantes	% de estudiantes	No. de estudiantes	% de estudiantes
1980	2.308	79	402	14	2.923	100
1983	2.087	72	644	22	2.895	100
1986	1.944	64	917	30	3.039	100
1989	1.912	61	990	31	3.154	100
1991	1.699	58	1.005	34	2.939	100

FUENTE: Espinoza y González (1993).

³ Las escuelas privadas de alto costo satisfacían las necesidades de los estudiantes de altos ingresos y representaban aproximadamente de 8 a 10 por ciento de la matrícula escolar total.

⁴ Las tasas de deserción en la enseñanza media bajaron abruptamente durante el período. Sin embargo, es difícil deducir de los datos si la disminución fue responsabilidad de las escuelas públicas o de las escuelas privadas subvencionadas.

Aunque la política original tenía por objeto que las escuelas municipalizadas compitieran por los escasos recursos públicos en las mismas condiciones que las escuelas del sector privado, la ejecución del plan inicial sufrió varios reveses, sobre todo en relación con algunas inflexibilidades salariales y laborales que limitaban las presiones competitivas que experimentaban las escuelas municipalizadas. Desde el comienzo, la fiscalización y administración de las escuelas públicas se descentralizó hacia las municipalidades. El aspecto más crítico de la transferencia consistió en otorgar suficiente libertad a las municipalidades para la contratación y el despido de maestros. Tal política se proponía dejar atrás el carácter centralizado de las negociaciones en materia de salarios. Los mentores de la nueva política esperaban obligar a las municipalidades a racionalizar criterios en materia laboral para las escuelas de su jurisdicción, con base en los ingresos que efectivamente "percibían" de sus estudiantes. Inmediatamente después de las transferencias, las municipalidades se vieron obligadas a garantizar a los maestros los mismos niveles de sueldos nominales que habían mantenido como empleados del sector público. Sin embargo, después del período inicial, las condiciones de trabajo de los maestros se verían sujetas a los vaivenes del libre mercado.

La crisis económica de 1982-83 detuvo abruptamente el proceso de descentralización a sólo dos años de iniciadas las reformas. Ante los déficit de la balanza de pagos, las autoridades del gobierno central no podían permitirse el lujo de pagar los incentivos financieros ofrecidos a las municipalidades participantes en la transferencia, ni el pago por separación ofrecido a los maestros. Había 5.692 escuelas adscritas a la fiscalización municipal; el resto (841) permaneció en manos del Ministerio de Educación. Las modalidades duales de administración de las escuelas públicas sólo sirvieron para subrayar los problemas de las escuelas adscritas a la nueva administración municipal. A medida que la crisis empeoraba, los maestros empleados por las municipalidades vieron cómo bajaban sus salarios en relación con los de los maestros que todavía estaban empleados por el gobierno central, cuyos salarios estuvieron mejor protegidos en el transcurso de la crisis. Ante esta situación, rápidamente organizaron protestas y el gobierno militar cedió en un intento por calmar la secuela de disturbios políticos. Se hicieron arreglos para dar pagos complementarios a fin de alinear todos los salarios del magisterio, se prohibió a las municipalidades el despido de maestros y, mediante nueva legislación, prohibir que se abrieran nuevas escuelas privadas subvencionadas en áreas donde competirían directamente con las escuelas municipalizadas. Estos reveses de la reforma amenazaron seriamente la integridad del mecanismo de los subsidios. Patricia Matte y Antonio Sancho, figuras claves en la elaboración de las políticas educativas

durante todo el período del régimen militar, declararon que las condiciones básicas necesarias para que funcionara el sistema de subsidios se habían frustrado. Ya no era posible establecer una relación entre costo y calidad que elevara al máximo las ganancias en cada institución, puesto que una parte tan importante del presupuesto —los sueldos— había sido fijada de antemano.

En 1986 se retomó el proceso de descentralización y se completó en unos pocos meses. Se intentó restablecer la lógica del mecanismo de subsidio por estudiante en el sector público.⁵ Se restablecieron las prerrogativas de las municipalidades en materia de contratación y despido, se eliminaron las restricciones impuestas al ingreso al sector privado y se suspendieron los pagos suplementarios a los maestros por parte de las autoridades del gobierno central (si bien se aumentó el valor del subsidio básico para correlacionarlo con el nuevo nivel incrementado de sueldos para los maestros).

Faltaba, empero, mucho por resolver respecto de los problemas que amenazaban la integridad del financiamiento del subsidio por estudiante para las escuelas municipalizadas. A raíz de la transición de Chile a la democracia en 1990, los maestros se organizaron para restablecer las prerrogativas de empleados públicos que habían disfrutado antes de la descentralización. La respuesta inicial de las autoridades del gobierno central a las exigencias de los maestros fue favorable: se promulgaron leyes para reglamentar las condiciones de empleo y de trabajo de los maestros a escala nacional. En la legislación se fijó un salario mínimo que se vinculó a los ajustes del subsidio por estudiante; se establecieron perspectivas de carrera para los maestros municipales, con escalas de sueldos correspondientes basadas en los años de experiencia y no en criterios de desempeño, y se crearon categorías especiales de trabajo que ameritarían el pago de salarios suplementarios. Una vez más, se vio amenazado el control efectivo que los municipios —y los mercados— pudieran ejercer sobre las escuelas. Aunque los pagos a las escuelas continuaron haciéndose en función del subsidio, de hecho la mayor parte de los gastos de las escuelas municipalizadas fue asignada por mecanismos que claramente no eran de mercado.⁶ Por consiguiente, sólo las escuelas privadas subvencionadas quedaron sujetas al incentivo fiscal "puro" que otorgaba el subsidio por estudiante.

⁵ La crisis no había afectado la integridad del subsidio otorgado a las escuelas privadas subvencionadas.

⁶ A finales de 1995, las autoridades del gobierno central habían negociado nuevas condiciones de empleo con los maestros de las escuelas públicas municipalizadas. A cambio de garantías salariales, los maestros aceptaron condiciones de empleo más "flexibles", con miras a conceder mayor autonomía municipal en materia de decisiones administrativas escolares. Es difícil pronosticar cuánto durará el nuevo acuerdo.

1.2 Conclusiones de la investigación inicial

No obstante los reiterados esfuerzos que los mentores de las políticas hicieron para utilizar el mecanismo del subsidio como único medio de financiar las escuelas municipalizadas y las privadas subvencionadas, el gobierno sigue complementando los ingresos de las escuelas municipalizadas por otras vías. En este proceso, el gobierno central se ha visto más enredado en los asuntos administrativos y de procedimiento de las distintas escuelas (y de los gobiernos locales) de lo que habrían deseado los mentores del subsidio escolar. Debido a que el financiamiento de las escuelas privadas subvencionadas está ligado a una estructura de incentivos de costo y calidad (no es el caso para las escuelas municipalizadas), con frecuencia se comparan los dos tipos de administraciones escolares a fin de evaluar el efecto independiente que ejerce sobre la calidad académica el mecanismo de financiamiento vía subsidio por estudiante. Algunos sostienen que la disciplina del mercado impuesta a las escuelas privadas subvencionadas por vía de su dependencia respecto del subsidio por estudiante, explica por qué sus estudiantes logran tener un mejor rendimiento en las pruebas Simce que los estudiantes de las escuelas municipalizadas, a pesar de tener menores costos de funcionamiento. Sin embargo, el examen de algunos de los principales estudios realizados para evaluar el efecto del subsidio por estudiante revela que este método de financiamiento no produce el resultado de "mejor calidad, menor costo" pronosticado por la teoría económica. Dado que el subsidio por estudiante provoca un tipo no deseado de competencia entre las escuelas, los mejores resultados en las pruebas obtenidos por los estudiantes de las escuelas privadas subvencionadas no pueden atribuirse positivamente a un "aumento de la eficiencia" de dichas escuelas. Por el contrario, las diferencias en los resultados de las pruebas pueden más bien atribuirse a un sesgo en la selección, causado por los exámenes de admisión que exigen las escuelas privadas subvencionadas, y a los efectos de socialización intra-escuela a los que ya nos hemos referido.

Existe controversia en torno a los resultados de las pruebas Simce que rinden todos los estudiantes de cuarto y octavo año básicos. Los analistas políticos concuerdan en general en que los resultados del Simce se ven considerablemente afectados por factores que no tienen que ver con el rendimiento académico, relacionados más bien con variables culturales y socioeconómicas y con las aptitudes naturales de los estudiantes. No creen que sea fácil obtener una medición del rendimiento académico a partir de estos factores.

El debate inicial fue provocado por la publicación de los resultados preliminares de la Prueba Simce desglosados por tipo de establecimiento escolar. Aunque los estudiantes que asistían a escuelas privadas pagadas

tuvieron un desempeño mucho mejor que el resto de los estudiantes, el debate se centró en el rendimiento de los estudiantes que asistían a escuelas que, administradas por el sector público o privado, se financian casi en su totalidad con fondos públicos. El rendimiento académico de los estudiantes que asistían a escuelas municipalizadas fue invariablemente inferior, aunque sólo marginalmente, al de aquellos que asistían a escuelas privadas subvencionadas (Cuadro 2).

Cuadro 2
Promedio de los resultados combinados de la Prueba Simce
en castellano y matemáticas (Cuarto año básico)

<i>TIPO DE ESCUELA</i>	1988	1990	1992
Municipal	47.8	56.7	63.8
Privada subvencionada	52.4	63.8	70.1
Privada pagada	69.6	79.9	86.0

FUENTE: Espínola (1994).

A la luz de estos resultados, surge una pregunta insoslayable: las diferencias en los resultados de las pruebas escolares, ¿obedecen más a factores socioeconómicos, o a diferencias cualitativas en la educación del sector privado comparada con la del sector público? En un estudio del Centro de Estudios Públicos (CEP), realizado por Carla Lehmann, se reveló que las escuelas privadas subvencionadas superaron en rendimiento a las escuelas municipalizadas en cada uno de los niveles socioeconómicos. Solamente en un pequeño subconjunto de áreas pobres rurales, los resultados de la prueba de los estudiantes de escuelas municipalizadas fueron superiores a los de aquellos estudiantes que asistían a escuelas privadas subvencionadas.⁷

⁷ Esta anomalía, que no figura en el cuadro, se analizará más adelante.

Cuadro 3
Resultados de la Prueba Simce por nivel socioeconómico
y tipo de escuela (1993)

<i>TIPO DE ESCUELA</i>	<i>NIVEL SOCIOECONÓMICO</i>	<i>MATEMÁTICAS</i>	<i>CASTELLANO</i>
Municipal	Alto	64,6	65,3
Privada subvencionada	Alto	68,9	71,5
Municipal	Medio	58,9	62,7
Privada subvencionada	Medio	60,6	64,7
Municipal	Bajo	51,5	54,3
Privada subvencionada	Bajo	53,7	57,3

FUENTE: Lehmann (1994).

Sin embargo, el estudio de Lehmann, basado en promedios socioeconómicos y en resultados de la Prueba Simce, no fue capaz de ejercer control sobre la variable relativa al origen socioeconómico de los distintos estudiantes, y no se esforzó en medida alguna por controlar la variable de influencia motivacional que ejercen los padres en el rendimiento de los estudiantes, o las aptitudes naturales. En un estudio de Aedo y Larrañaga, realizado en 1994, se trató de eliminar por la vía econométrica el primero de estos factores adicionales. Después de calcular las diferencias en la probabilidad de que un niño asistiera a una escuela del sector público o privado, y una vez eliminadas tales diferencias, Aedo y Larrañaga llegaron a la conclusión de que las escuelas privadas subvencionadas realizaban una mejor labor en la formación de sus estudiantes que las escuelas municipalizadas. Demostraron que "los niños que efectivamente asisten a escuelas privadas subvencionadas obtienen mejores resultados en estas escuelas que una muestra de alumnos tomada al azar; mientras quienes asisten a establecimientos públicos consiguen peores resultados respecto al que lograría una muestra aleatoria de niños que asistiera a dichos establecimientos".

Los estudios de Lehmann y de Aedo y Larrañaga constituyen dos de los principales esfuerzos analíticos para aislar el efecto que ejerce la calidad del establecimiento escolar en el rendimiento académico estudiantil, pres-

cindiendo de otros factores que escapan al control de las escuelas; sin embargo, se reconoce generalmente que es sumamente difícil controlar en el análisis la incidencia de otros factores. Es interesante observar, además, que a duras penas se ha intentado, en alguno de los análisis efectuados, ejercer control sobre la incidencia de la variable aptitudes naturales de los estudiantes por contraste con otros factores difíciles de medir, pese a ser evidente que las propias escuelas privadas subvencionadas están conscientes de la importancia de este factor en el rendimiento académico de sus estudiantes. Al contrario de lo que ocurre en las escuelas municipalizadas, las escuelas privadas subvencionadas exigen que todos los postulantes pasen un examen de admisión; de este modo, pueden "desmalezar" a estudiantes lentos y aceptar solamente a los mejores para sus programas académicos.

Otra omisión importante respecto de los estudios mencionados en este caso es su incapacidad para tener en cuenta las repercusiones de los "efectos de socialización", es decir, el efecto positivo que se da sobre el aprendizaje cuando alumnos inteligentes y motivados estudian con otros alumnos inteligentes, en un mismo espacio físico y con análogas motivaciones. Aunque existe un grado considerable de controversia en torno a la manera de medir y comprender plenamente estos efectos, es evidente que el efecto del aprendizaje por socialización intra-escuela difiere del efecto de otras variables, tales como la influencia de los padres, la condición socioeconómica o la calidad de la docencia. En un estudio reciente de la Brookings Institution (Chubb y Moe 1990) se destacó la relevancia de este factor al medir el efecto sobre el rendimiento académico de las políticas de especialización curricular que derivan estudiantes hacia distintos planes de estudio.⁸ Aunque los investigadores sostienen que las escuelas privadas son más idóneas que las públicas cuando se trata de agrupar a los alumnos por nivel académico, también concluyeron que las formas en que la escuela deriva a los alumnos a distintos programas representan hasta un 30 por ciento de la influencia total de la organización escolar sobre el rendimiento, y que esto es mucho más importante que la simple medida de la condición socioeconómica del alumnado de una escuela.

Puede resultar llamativo el efecto de socialización intra-escuela que Lehmann accidentalmente puso en evidencia en un estudio en el que buscaba asociar positivamente el rendimiento escolar al sentido de misión y claridad de objetivos de la escuela (en las escuelas privadas subvencionadas).

⁸ Las mediciones de los distintos planes de estudio muestran la resolución con que las escuelas derivan estudiantes hacia los distintos programas académicos, y la intensidad con que la labor académica contribuye a la atmósfera general de la escuela. Véase Chubb y Moe 1990:31.

das, en contraste con las escuelas municipales).⁹ En el estudio de Lehmann se reveló que las escuelas privadas subvencionadas tenían siempre un mejor desempeño que las municipalizadas, independientemente de los factores socioeconómicos urbanos y rurales, salvo en una circunstancia especial. El desempeño en las escuelas privadas subvencionadas no fue mejor que el de las escuelas municipalizadas en las zonas rurales aisladas y de bajos ingresos, y a veces fue incluso inferior.

Cuadro 4

Resultados de la Prueba Simce para estudiantes de bajos ingresos en escuelas rurales, según características geográficas (1993)

CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS	TIPO DE ESCUELA	MATEMÁTICAS	CASTELLANO
Rural con accesibilidad deficiente	Municipal	49.8	50.2
	Privada subvencionada	48.1	49.2
Rural con accesibilidad mínima	Municipal	46.0	45.4
	Privada subvencionada	43.7	42.4

FUENTE: Lehmann (1994).

Si los efectos de asociación o socialización intra-escuela tienen importancia, estos resultados no causan mucha sorpresa. En zonas aisladas y de bajos ingresos, las escuelas privadas subvencionadas pierden la ventaja que tienen respecto de las municipalizadas, debido a que no pueden reproducir con facilidad los elementos de un programa académico dirigido en un área geográfica escasamente poblada. Al igual que las escuelas municipalizadas, se ven obligadas a congregarse un grupo de estudiantes heterogéneos cuyas necesidades educativas pueden contraponerse mutuamente.

En conclusión, las pruebas disponibles no permiten sostener que el resultado de "mejores escuelas, menores costos" sea consecuencia de la competencia provocada por el mecanismo de política de subsidios. De hecho, las pruebas indican que el tipo de competencia derivada de dicho mecanis-

⁹ Sin embargo, la causa que Lehmann atribuye a estos factores es la propiedad pública en oposición a la privada. Yo sostengo que los efectos de asociación (socialización intra-escuela) pueden ser más complejos y comprenden una combinación de factores, entre los que figuran el interés y la motivación de los estudiantes en las aulas, así como la orientación escolar.

mo puede en realidad aumentar los efectos de asociación y de selección (socialización entre pares con altas potencialidades en una misma escuela).

En la sección siguiente se investiga por qué el modelo básico de competencia perfecta proveniente de la teoría económica puede ocultar el efecto de estos factores, y se analiza qué puede saberse acerca del efecto del subsidio por estudiante en la educación.

2. EXTRAPOLANDO A PARTIR DE LA EXPERIENCIA CHILENA

Un examen detenido de la evidencia empírica revela que las diferencias de desempeño académico de los estudiantes que asisten a escuelas privadas subvencionadas derivan más de sesgos de selección y del aprendizaje por asociación (socialización intra-escuela), que de diferencias de calidad del establecimiento escolar. Pareciera que la interpretación teórica de la dinámica del mercado competitivo no explica adecuadamente los procesos críticos que caracterizan el sistema de la educación en Chile. En el presente capítulo se utiliza como referencia la experiencia chilena, a fin de comprender por qué las analogías del mercado son incapaces de describir el efecto que el subsidio por estudiante ejerce sobre la enseñanza. En otras palabras, las escuelas no siempre se comportan como lo harían las empresas; no todos los padres eligen como lo harían los consumidores "racionales", y la educación no necesariamente se representa ante todo como un bien o producto. Sin embargo, si el subsidio por estudiante no produce el resultado económico pronosticado de "mejor calidad, menor costo", no se deduce de ello que la política en cuestión carezca de impacto. En las páginas siguientes se consideran, pues, estos posibles impactos de la política de subsidio a la demanda (o subsidio por estudiante).

2.1 Limitaciones de la analogía del mercado

Tres afirmaciones merecen señalarse y desglosarse. En primer lugar, que *las escuelas no se comportan necesariamente como empresas privadas*. Segundo, que *no todos los padres se comportan como consumidores "racionales"*. Finalmente, *la educación no se restringe a un artículo de consumo*. Vamos, pues, por partes.

Sostenemos primeramente que las escuelas no se comportan necesariamente como empresas privadas. Conforme a la teoría económica, la competencia motivará a las empresas a buscar la combinación óptima de insumos de capital y mano de obra en el proceso de producción, lo que se traducirá en menores costos y mejor calidad de los bienes. El mismo argumento se ha aplicado a las escuelas y la educación. Los economistas sostienen que el deseo de la escuela de reducir los costos al mínimo obligará a los adminis-

tradores escolares a centrar la atención en la combinación adecuada de "insumos" para el proceso docente, lo cual debiera traducirse en mejor calidad de la educación para los estudiantes matriculados. Este argumento presenta el problema de que la docencia es una industria sumamente intensiva en mano de obra, y en el campo de la educación son pocas las innovaciones obtenibles cuando se intentan distintas combinaciones de mano de obra y capital; tal rigidez sólo podría variar a medida que se difunda el uso de la computación en la actividad docente.

Si bien existe un intenso debate entre los profesionales de la educación sobre el coeficiente apropiado de alumnos/maestros por aula, no es claro que la controversia remita a los insumos del proceso de docencia. Por el contrario, como lo aclara de manera contundente la evidencia chilena, la disminución de los gastos de educación puede lograrse por dos vías: primero, con menores coeficientes globales de estudiantes/maestros y estudiantes/personal administrativo; y en segundo lugar, con menores salarios para los maestros. Debido a que los estudiantes matriculados en las escuelas privadas subvencionadas tienden a mostrar un compromiso académico más vigoroso que los estudiantes de las escuelas municipalizadas, se ha sostenido que no es necesario tener menores coeficientes estudiantes/maestros para obtener un sólido desempeño escolar y que, por lo tanto, las "innovaciones" o mejoras pertinentes en la eficiencia se logran en estas escuelas con menos personal docente y administrativo. Lo absurdo de este argumento puede verificarse fácilmente invirtiendo el argumento: ¿puede demostrarse que los elevados coeficientes estudiantes/maestros *impiden* realmente el aprendizaje en las aulas? Pocos podrían sostener esta hipótesis. Podría recurrirse a un régimen administrativo más flexible que permita a las escuelas deshacerse de los malos maestros y recompensar a los buenos. Sin embargo, si esto ocurriese, los incentivos apropiados importarían más que la competencia propiamente dicha. Análogamente, aunque los bajos salarios quizá no contribuyan a mejorar la calidad de los establecimientos escolares, una política salarial que recompense la buena docencia y castigue la docencia deficiente puede ser bastante gravitante.

Tal como se vio en la sección anterior, los mejores resultados en las pruebas Simce obtenidos por los estudiantes de las escuelas privadas subvencionadas se deben probablemente a efectos de selección que no tienen relación alguna con la hipótesis de la teoría económica según la cual se da un "aumento de la eficiencia por obra de la competencia". En realidad, es bastante defendible la hipótesis de que el subsidio por estudiante, lejos de generar competencia, permite en muchos aspectos que las escuelas *distorsionen* el tipo de competencia que se produce.

El argumento para ello es el siguiente. Las escuelas *compiten* por los mejores estudiantes. Pero al elegir a estudiantes "más baratos" para darles instrucción, las escuelas privadas subvencionadas se descomprometen de los costos asociados con la instrucción de estudiantes más lentos y más caros. En vez de asumir por igual la carga de instruir al "estudiante típico", las escuelas privadas subvencionadas se enfrentan, por consiguiente, a costos inferiores al promedio. Como dijo con elocuencia un experto chileno en educación: "Las escuelas [municipales] somos, antes que nada, un servicio a la comunidad. Las escuelas tenemos que recibir a todos los alumnos que nos demanden matrícula, sin importar su condición. Nosotros recibimos a los alumnos limítrofes, alumnos que en estos momentos son tierra de nadie, y como escuelas básicas tenemos el deber de recibirlos y prepararlos, tenemos que sacarlos adelante. Es nuestro deber, cosa que no ocurre con la escuela particular. En la escuela particular [subvencionada] no existe el grupo de educación diferencial; la escuela particular toma el examen de admisión, y desecha a todos los alumnos problemas. Es duro decirlo así, pero es una realidad".¹⁰

Los exámenes de admisión permiten a las escuelas privadas subvencionadas trastocar las reglas de la competencia perfecta, y algunos sostienen que esta práctica debe ser reglamentada desde el Estado. En Chile se ha hecho poco al respecto. Mientras se critica duramente a las escuelas por la expulsión de estudiantes a causa de un desempeño académico deficiente, rara vez se ha discutido el derecho a exigir exámenes de admisión. Es probable que la incapacidad de elaborar una respuesta política a esta práctica se deba a una convicción profundamente arraigada, según la cual las escuelas tienen el "derecho" a elegir entre los estudiantes y administrar sus programas académicos de la manera que consideren apropiada. Esto es coherente con otro criterio afín, a saber, que quienes muestran un alto rendimiento académico tienen el "derecho" de buscar la mejor alternativa que se les ofrezca en materia de educación. Aunque tal norma puede constituir un objetivo razonable de política, la defensa de estos derechos debe equilibrarse con otro objetivo de política igualmente legítimo, cual es la equidad. Más aún si se considera la evidencia respecto de los efectos *negativos* de asociación (socialización en el aula) que aquejan a las aulas compuestas en su totalidad por estudiantes lentos y menos dotados, y que en su mayoría son pobres.

En síntesis, la analogía entre escuelas y empresas parece insuficiente a la hora de dar cuenta del sistema educativo, y esto por varias razones. En primer lugar, porque las escuelas tienen poca flexibilidad en la combina-

¹⁰ Citado en Aedo y Larrañaga (1995), p. 9. Originalmente proviene del Informe de la Comisión de Financiamiento en el seminario "Políticas y mejoramiento de los servicios de salud y educación del municipio", Santiago de Chile, septiembre de 1993.

ción de "insumos" de capital y mano de obra en el proceso docente, lo que torna poco probable que aumentos de eficiencia redunden en aumentos de calidad y disminución de costos. El aumento de la eficiencia que se atribuye a las escuelas privadas subvencionadas quizá sólo signifique que sus maestros perciben salarios más bajos que los maestros municipalizados, y cuentan con mayores coeficientes estudiantes/maestros y estudiantes/personal administrativo que las escuelas municipalizadas. En segundo lugar, aunque estas medidas de reducción de costos se hayan logrado con escasa o ninguna repercusión en el desempeño académico de los estudiantes matriculados en las escuelas privadas subvencionadas, parece arriesgado inferir que estas medidas no tienen efectos perjudiciales en la calidad de los establecimientos escolares. Los exámenes de admisión que exigen las escuelas privadas subvencionadas les permiten seleccionar los mejores estudiantes, cuya formación es la menos costosa. Al proceder de esta manera, se transfiere a las escuelas municipalizadas el costo de instruir a los estudiantes más lentos, y cuya formación es más cara.

Nuestra segunda afirmación es que no todos los padres se comportan como consumidores "racionales". Los partidarios del subsidio por estudiante sostienen con frecuencia que al transferir la opción a los padres se fomenta en ellos mayor compromiso con la formación de sus hijos. En esta materia la frustración es recurrente, dado que existen muchos padres que parecen renunciar a su responsabilidad por la educación de los hijos. Haciéndose eco de un sentimiento a veces expresado por autoridades del gobierno de Chile, un partidario de la Sra. Thatcher se quejaba de que "los padres, preocupados por sus distintos empleos e influidos por las ideas predominantes en materia de bienestar social, tienden a considerar que sólo en parte son responsables de sus hijos. Envían sus hijos a la escuela con la esperanza de que el maestro, que es un servidor del Estado que se ha hecho cargo de todo, compensará las deficiencias del hogar y proporcionará todo lo que les falta a sus hijos mediante el interés, la disciplina y el ejemplo moral".¹¹

Los partidarios del mecanismo del subsidio sostienen que, al otorgar a los padres el derecho —o, mejor aún, la obligación— de elegir la escuela de sus hijos, se verán motivados a recuperar el interés perdido por la educación de éstos. Quienes apoyan el "complemento" del subsidio o cofinanciamiento,¹² consideran que esta opción alentaría aún más la parti-

¹¹ Roger Scruton, analista político, citado en White 1988:196.

¹² El "complemento" hace referencia a la política de permitir que los padres suplementen el monto del subsidio por estudiante, otorgado por el Estado, mediante contribuciones personales. En Chile esto se conoce como "cofinanciamiento" y suele cobrarse a los padres que tienen estudiantes matriculados en escuelas privadas subvencionadas.

cipación de los padres en la formación de sus hijos. Si es acertado el axioma económico según el cual las personas atribuyen mayor valor a las cosas que pagan, los padres que complementan el valor del subsidio deberían verse motivados a participar más directamente en la formación de sus hijos.

Pero además de ello —y quizás más importante todavía—, quienes proponen el mecanismo del subsidio estiman que la participación de los padres es necesaria para fomentar la responsabilidad de las escuelas. Hay "malas escuelas" debido a los niveles excesivos de centralización y burocratización que resultan útiles para las personas que trabajan en ellas, pero no para los estudiantes a quienes debieran servir. Los partidarios del subsidio por estudiante consideran que los padres pueden exigir a las escuelas responsabilidad en su desempeño mediante un expediente análogo al poder de compra de los consumidores, puesto que el mecanismo del subsidio otorga autoridad a los padres para sacar a sus hijos de una mala escuela y matricularlos en una buena.

Esta opinión se basa en la idea de que basta ofrecerles a los padres la opción de una mayor injerencia para que automáticamente incrementen su interés y participación. Si bien esta hipótesis suena teóricamente razonable, llama la atención que se haya soslayado la respuesta de los padres a las nuevas oportunidades de elección creadas por el novedoso método de financiamiento —método que descansa en la premisa de la disposición y capacidad de los padres para participar activamente en la formación de sus hijos—. Puesto que aproximadamente 40 por ciento de los estudiantes está matriculado en escuelas privadas subvencionadas, se puede estimar, *grosso modo*, que un porcentaje análogo de padres participa activamente.¹³

En estudios anteriores que contemplaron el sesgo ejercido por el origen de los padres en los resultados de la Prueba Simce, se hizo ver que los padres cuyos hijos asisten a escuelas privadas subvencionadas provienen de un medio cultural y socioeconómico más privilegiado que aquellos padres de hijos matriculados en escuelas municipalizadas. Sin embargo, en la investigación se ha descuidado gravemente los factores que mueven a los padres a ejercer el derecho de optar. Ciertos padres tienen, al parecer, mayor capacidad o disposición que otros para aprovechar esta oportunidad de elegir creada por el mecanismo del subsidio. Habida cuenta del elevado porcentaje de padres que no parecieran querer optar o no están en condiciones de hacerlo, no es una mera trivialidad en la implementación de la política el ocuparse de los niños menos afortunados y más desfavorecidos a este respecto.

¹³ No obstante que jurídicamente todos los padres pueden ejercer esta opción, Gauri (1994) demostró que sólo un pequeño porcentaje de padres que tienen hijos en establecimientos municipalizados elige entre las escuelas, en comparación con un porcentaje mucho mayor de padres cuyos hijos están matriculados en escuelas privadas subvencionadas.

En esta materia, incluso los padres que no participan activamente en la formación de sus hijos mediante la búsqueda de escuelas "en el mercado", se enfrentan a una tarea ardua y compleja. Es muy difícil evaluar objetivamente la calidad de una escuela. Por esta misma razón, los encargados de formular las políticas en Chile crearon la Prueba Simce; sin embargo, y como ya se hizo ver, esta prueba constituye un indicador muy poco fiable respecto de la calidad de los establecimientos escolares, y no difunde ampliamente su información relativa a las distintas escuelas. El efecto de reorientación que resulta de una información deficiente es claro: debido a que los padres no saben cómo evaluar las escuelas, lo harán con base en la reputación de las mismas. Con ello aumentarán el valor de mercado sólo de unas cuantas escuelas bien conocidas, y reducirán de manera significativa la dinámica de competencia del mercado.

Si el subsidio por estudiante se aplicara por igual a todas las escuelas que reúnen las condiciones para recibir financiamiento público —privadas, subvencionadas o municipalizadas—, los padres en Chile probablemente se comportarían de manera muy similar a como lo hacen actualmente. Por lo menos la mitad de ellos, y posiblemente más, seguramente mantendría a sus hijos en la escuela a la que asisten. Sin embargo, las posibilidades de competir se ven gravemente afectadas por la falta de elección. Sea que se trate de escuelas municipalizadas o administradas por el sector privado, si los estudiantes menos favorecidos permanecen aglomerados en estas escuelas de barrio —y 70 por ciento de los estudiantes de las escuelas municipalizadas se sitúa en los dos últimos quintiles de ingresos de la población chilena— no resulta difícil adivinar que persistirían los efectos negativos de asociación (socialización inter-pares en el aula), obstaculizando el progreso académico de este subconjunto importante de estudiantes.

En síntesis, la analogía padres-consumidores no es idónea para definir o pronosticar la respuesta de los padres a la política del subsidio por estudiante como principal expediente de financiamiento de la educación. Con base en la evidencia empírica chilena, puede afirmarse que el mecanismo del subsidio no *fomenta* la participación de los padres, sino que sencillamente los *faculta* a participar más activamente, *a condición* de que tengan interés o capacidad de hacerlo. Sin embargo, los mentores de las políticas deben estar conscientes de que la participación de los padres en la formación de sus hijos puede distribuirse de manera desigual según las diferencias socioeconómicas y culturales. Por lo tanto, al poner en práctica el subsidio por estudiante, tales mentores deben percatarse plenamente de la responsabilidad que tienen respecto de aquellos niños cuyos padres quizá no se interesen activamente en su formación.

Nuestra tercera afirmación es que la educación no se restringe a un artículo de consumo. Existe un nutrido debate de los economistas respecto del tipo de bien que constituye la educación. Hay quienes erróneamente han definido la educación como un "bien público", aludiendo a los efectos indirectos importantes que la educación tiene sobre la sociedad toda y, generalmente, defendiendo un sistema de educación financiado y administrado por el sector público. Esta clasificación de la educación como bien público es técnicamente incorrecta, dado que carece tanto de la condición de cero-exclusión como de cero-costos.¹⁴

Otros han preferido tratar la educación como un "bien de excelencia", sosteniendo con ello que las autoridades públicas pueden tener más información relativa que los propios consumidores respecto de qué conviene más a estos últimos. A modo de ejemplo, muchos países, o la mayoría de ellos, obligan por ley a los niños a asistir a la escuela por lo menos hasta el octavo grado, por temor a que los padres decidan que sus hijos estarían mejor fuera del sistema de educación formal. La noción de "bien de excelencia" es claramente paternalista, y por lo general es precisamente el paternalismo lo que los partidarios del subsidio por estudiante quieren evitar (es decir, la convicción de que las autoridades conocen mejor que los padres la manera de elegir una escuela para sus hijos).

Otros expertos en educación han señalado que ésta es especial por cuanto incluye aspectos que trascienden la preparación académica. Moverse desde un sistema de educación reglamentado hacia otro menos regulado, como es el que se rige por la "opción" de los padres, puede mermar activos tales como la cohesión social. Dicha cohesión puede ser promovida por las escuelas cuya cobertura geográfica está claramente predefinida.

Pocos cuestionan, en cualquier caso, que la propia educación produzca "externalidades" importantes, vale decir, que genere efectos secundarios positivos para la sociedad que se derivan de la formación de todo individuo. Los partidarios del subsidio por estudiante no rebaten este punto; el subsidio se concibe como medio de alentar a las personas a "consumir" la educación en mayores cantidades de lo que lo harían si no lo recibieran. El punto debatible radica en saber *quién* debe administrar las escuelas, y los partidarios del subsidio por estudiante tienden a sostener que debe hacerlo el sector privado.

¹⁴ Los bienes de cero-exclusión ("nonexclusive") son aquellos que proporcionan ventajas a todos, sin que exista la posibilidad de exclusión. Los bienes de cero-costos ("nonrival") son aquellos que nuevos consumidores pueden utilizar a un costo marginal nulo. En la educación, las escuelas pueden impedir —y de hecho impiden— a ciertos estudiantes asistir a sus programas académicos. Asimismo, existen costos asociados con la incorporación de más estudiantes a la misma aula (en determinado punto, el aula se colma tanto que un estudiante suplementario puede reducir la capacidad de aprendizaje de los otros estudiantes).

Al considerar la educación como un bien de consumo —ya sea un bien de excelencia, un bien público o una externalidad—, la economía ha transformado la educación en un tipo de producto que no se corresponde con lo que sabemos de su naturaleza. Un bien de consumo implica que los particulares pueden "consumir" la educación; sin embargo, sabemos que el aprendizaje es un proceso cultural y, por lo tanto, colectivo. La existencia de efectos de aprendizaje por asociación (de inter-pares en el aula) indica que la educación debe "consumirse" en grupo, aunque quizá sea difícil delimitar y describir el proceso de consumo colectivo. Puede que la educación sea un tipo especial de bien o de servicio, y que sea irreductible a una visión codificada del individuo. Las comunidades estudiantiles son un aspecto relevante, y el mecanismo de elección que genera el subsidio por estudiante socava ese importante aspecto educativo.

En síntesis, la naturaleza del proceso educativo en la escuela, y la importancia de la educación en una sociedad cada vez más instruida, sugieren que la "educación como producto de consumo" no es una analogía de gran servicio para jerarquizar prioridades en el campo de la educación pública. La dificultad para evaluar la calidad académica de las escuelas, y la importancia del proceso colectivo de aprendizaje, merman la eficacia que pueda tener el mecanismo de libre opción parental para contribuir a que los miembros de una sociedad obtengan el máximo de su sistema educativo.

2.2 Impacto probable de la política de subsidio por estudiante

En la sección anterior se demostró que el mecanismo del subsidio no fomenta la competencia entre las escuelas de la manera prevista por el modelo económico. Pero esto no implica que no haya al respecto impacto alguno. De allí que en las páginas siguientes, y con base parcial en la experiencia chilena, se evalúa el impacto probable de la política de subsidio por estudiante. Al respecto vamos a considerar cuatro afirmaciones. En primer lugar, que *el mecanismo del subsidio puede hacer que aumente el gasto total en educación*. Segundo, que *el mecanismo del subsidio puede debilitar los sindicatos de maestros, los cuales ostentan mucho poder político*. Tercero, que *el mecanismo del subsidio puede fomentar una mayor diversidad en la educación*. Y cuarto, que *el mecanismo del subsidio puede facilitar la canalización eficaz de los recursos públicos hacia las personas muy pobres y desfavorecidas*.

La primera afirmación es que el mecanismo del subsidio puede hacer que aumente el gasto total en educación. Debido a que el gasto público ha aumentado y se permite el cofinanciamiento, el gasto total en educación también se ha incrementado. Friedman fue el primero en sostener que esto

podía pasar, al señalar que un sistema centralizado de escuelas públicas realmente asigna recursos insuficientes a la educación. Argumentó que aun cuando la mayoría de los padres quizá no desee o no pueda enviar a sus hijos a una escuela privada cara, tal vez quiera pagar por la educación de sus hijos más que lo que paga en la actualidad.

En Chile, el aumento en los aportes particulares de los padres se ha acompañado de un incremento similar en el gasto público. Estos incrementos han sido factibles debido a que el valor del subsidio por estudiante ha aumentado paralelamente muy por encima de la tasa de inflación, y a que se han puesto a disposición de la educación recursos adicionales provenientes de otras fuentes. Una parte sustancial de estos nuevos recursos se explica en el contexto específico del retorno de Chile al régimen democrático, el cual incorporó desde la partida una fuerte preocupación pública respecto de la calidad del sistema educativo del país. Es decir, pareciera que los incrementos complementarios en el presupuesto de educación responden más al cambio del entorno político que a un nuevo sistema de financiamiento. Sin embargo, en la medida en que los principales agentes públicos consideran que los nuevos fondos se destinan realmente a los estudiantes y se gastan, por lo tanto, mejor que antes, puede sostenerse que el incremento en el valor del subsidio sólo ha sido posible debido al restablecimiento de la confianza en la eficacia del plan de subsidios.

Tomado, empero, en su conjunto, el gasto público en educación ha aumentado efectivamente en el país. Parte de este aumento puede atribuirse directamente a la utilización difundida del mecanismo del subsidio, y también a ciertas sumas (no estimadas) que al parecer derivan de la variante específica de cofinanciamiento que se adoptó. En la medida en que existen limitaciones a la capacidad tributaria del Estado, o si un país se enfrenta a graves déficit de balanza de pagos que obstaculizan la disposición del gobierno a incrementar de manera significativa el monto que el sector público gasta en educación, el mecanismo del subsidio por estudiante es una manera de asegurar un incremento en el gasto sin necesidad de recurrir al financiamiento de los déficit ni chocar con otras áreas críticas de gasto. Por consiguiente, el subsidio por estudiante, combinado con el mecanismo de cofinanciamiento, puede ser un medio políticamente viable de incrementar las recaudaciones para la educación en momentos críticos. Los grupos de ingresos medios que están dispuestos a pagar más por la educación de sus hijos, pero que en otras circunstancias no podrían asumir el costo de una escuela privada pagada, pueden ser partidarios activos de esta iniciativa.

La segunda afirmación que consideraremos es que el mecanismo del subsidio puede debilitar los sindicatos de maestros, los cuales ostentan mucho poder político. Es posible que los mentores de las políticas tiendan

a utilizar el mecanismo de financiamiento vía subsidio para despolitizar la negociación de los presupuestos centralizados que afecta a un vasto sistema de escuelas públicas. Los procesos centrales de negociación se consideran a menudo como ineficientes por muchas razones. En primer lugar, el cabildeo de los sindicatos tiende a limitar la autonomía y flexibilidad presupuestarias de las escuelas, puesto que las prioridades de gasto se fijan rubro por rubro en las negociaciones con las autoridades del gobierno central. En segundo lugar, y de manera más concreta, los sindicatos tienden a incrementar los costos si negocian invariablemente sueldos mayores que los que podrían obtener en un escenario de libre mercado. Por último, puesto que los sindicatos negocian también las condiciones laborales, puede verse que a veces introducen complicaciones burocráticas en las escuelas, con lo que restringen la autonomía que requieren los establecimientos escolares para crear sus propios planes de estudio.

Es probable que la presión de los sindicatos de maestros por seguir ejerciendo poder político haya influido en la actual opción política del gobierno chileno de continuar con el método del subsidio por estudiante para financiar la educación. Con base en la trayectoria seguida por la política, puede considerarse que el mecanismo del subsidio es un expediente sutil, pero aparentemente eficaz, de socavar —o por lo menos reorientar— la fuerza de los poderosos sindicatos de maestros.

La tercera afirmación que sometemos a consideración es que el mecanismo del subsidio puede fomentar una mayor diversidad en la educación. Si el sistema de escuelas públicas de un país se ha vuelto demasiado rígido y no satisface las exigencias educativas de las comunidades minoritarias o con necesidades especiales, la elección del subsidio por estudiante quizá responda a la expectativa de sacudir el estereotipo de mentalidad "burocrática" de las instituciones públicas. Las burocracias tradicionales que solían administrar las escuelas en Chile crearon un *sistema* de escuelas públicas con finalidades claras y fuertes. Pero quienes proponen el mecanismo del subsidio tienden a valorar más la diversidad y la creatividad que la uniformidad y el dirigismo. A juicio de ellos, la excelencia escolar exige el ajuste de los programas académicos para satisfacer las necesidades de cada niño. Al permitir que las escuelas se especialicen y atiendan las necesidades de diferentes tipos de estudiantes, el subsidio por estudiante rompe el carácter "sistémico" de la educación pública. Argumentando que el sistema tradicional de escuelas públicas se había excedido en el fomento de la conformidad entre los estudiantes, Milton Friedman (1962:97) señaló que el problema consiste en fomentar la diversidad, y que esto se lograría de modo mucho más eficaz con la alternativa del subsidio por estudiante que mediante un sistema de escuelas estatales.

En un estudio reciente de la Brookings Institution que comparaba el rendimiento académico de las escuelas públicas y privadas en los Estados Unidos, se llegó a conclusiones análogas: "La burocracia corrompe las exigencias más fundamentales de la organización eficiente. Impone metas, estructuras y requisitos que indican a directores y maestros lo que deben hacer y cómo hacerlo, con lo que les niegan la discreción necesaria para ejercer pericia y criterio profesional, y los privan de la flexibilidad que requieren para evolucionar y funcionar como equipos. La clave para una educación eficaz radica en la liberación del potencial productivo que ya está presente en las escuelas y su personal. Radica en concederles autonomía para que hagan lo que mejor saben hacer" (Chubb y Moe 1990:187).

Nuestra cuarta afirmación es que el mecanismo del subsidio puede facilitar la canalización eficaz de los recursos públicos hacia las personas muy pobres y desfavorecidas. Si un país posee un aparato administrativo sofisticado como para hacerlo, el mecanismo del subsidio por estudiante puede ser un dispositivo útil para garantizar que los estudiantes pobres y desfavorecidos reciban un porcentaje privilegiado de los recursos públicos dedicados a la educación. Como sucede actualmente en Chile, todos los estudiantes, ricos y pobres, reciben el mismo subsidio (aunque el valor de éste varía según el establecimiento escolar). Más recientemente se agregó un subsidio rural para compensar la poca asistencia y las diversas condiciones de matrícula de las escuelas ubicadas en zonas pobres y aisladas.

Sin embargo, se ha abierto el debate para evaluar si es pertinente correlacionar el valor del subsidio y el ingreso de la familia del estudiante, como medio de incentivar a las escuelas a que acepten estudiantes pobres en sus programas académicos. Chile es quizá una de los pocos países latinoamericanos dotado del aparato administrativo para ejecutar ese plan, puesto que posee un avanzado sistema para evaluar el nivel de necesidades de las familias (el sistema CAS y las encuestas Casen). Sin embargo, el costo conexo con la ejecución de ese plan puede ser elevado y no está claro si las escuelas ubicadas en áreas geográficas pobres serían técnicamente capaces de aprovechar la mayor cantidad de recursos que se les ofrecen, sin la colaboración del Ministerio del gobierno central. A este respecto, la iniciativa del gobierno de Chile, conocida como "Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación" (MECE) y los medios MECE —programas altamente intervencionistas que ofrecen asistencia técnica a las escuelas que sirven a poblaciones estudiantiles de riesgo— pueden ser más eficaces.

3. CONCLUSIÓN: COMPENSACIONES ENTRE CALIDAD Y EQUIDAD ACADÉMICAS

Hay razones evidentes que explican por qué un sistema de educación pública puede beneficiarse al tener que ajustarse al nuevo mecanismo de financiamiento vía subsidio por estudiante. El mecanismo del subsidio puede contribuir a aumentar el gasto total en educación, siempre que el monto de los fondos públicos dedicados a la educación se mantenga constante. Si el expediente del mecanismo puede también facilitar la canalización eficaz de los recursos públicos hacia los estudiantes pobres y desfavorecidos, esto puede contrapesar el efecto discriminatorio que podría producir un incremento en el gasto privado para unos pocos. Si los sindicatos de maestros tienen mucho poder en un país e impiden la innovación y aplicación de criterios creativos en materia educativa, el mecanismo del subsidio puede fomentar una mayor diversidad en la educación. Sin embargo, cualquiera de estos objetivos potencialmente positivos debe sopesarse cuidadosamente a la luz de efectos de asociación potencialmente negativos (socialización inter-pares en el aula), que pueden generarse cuando se asignan estudiantes a planes de estudio que fomentan distintos logros académicos. Parece injusto sostener que quienes logran altos rendimientos no deben tener el "derecho" de estudiar en compañía de otros con igual desempeño, si tal fuera su decisión. La importancia de disponer de una fuerza de trabajo altamente calificada para competir en la economía internacional vigente, refuerza la necesidad de liberar el potencial académico de estudiantes deseosos y capaces de exigirse a sí mismos al máximo de sus aptitudes. Pero, ¿qué pasa con los derechos de los estudiantes más lentos y con los grandes objetivos sociales de la educación? Si los efectos de asociación (socialización escolar) son de peso, un país que opte por permitir la opción de los padres respecto del establecimiento escolar para sus hijos puede estar renunciando a una herramienta importante de política que estimula el rendimiento académico de los estudiantes lentos en entornos desfavorables. En este aspecto importante, la experiencia de Chile con el subsidio por estudiante en la educación muestra que su aplicación puede generar también efectos regresivos considerables. Si mentores de las políticas en los países en desarrollo eligen el mecanismo del subsidio para fomentar las oportunidades educativas de un espectro restringido de estudiantes relativamente privilegiados, deberán asimismo tener plena conciencia de los posibles efectos negativos que dicho mecanismo provoca en materia de equidad, y buscar la manera de obviarlos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aedo, Cristián I. y Osvaldo Larrañaga. 1994. "Educación privada versus pública en Chile: calidad y sesgo de selección". Inédito.
- Banco Mundial. 1991. *La tarea acuciante del desarrollo. Informe sobre el desarrollo mundial, 1991*. Washington, D.C.
- Blaug, Mark. 1985. "Where are we now in the economics of education?" *Economics of Education Review*, vol. 4, no. 1.
- Bosanquet, Nick. 1983. *After the New Right*. London: Heinemann Educational Books, Ltd.
- Castañeda, Tarsicio. 1990. *Para combatir la pobreza: política social y descentralización en Chile durante los '80*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Chubb, John E. y Terry M. Moe. 1990. *Politics, Markets, and America's Schools*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Cox, Cristián. 1994. *Las políticas de los años noventa para el sistema escolar*. Serie Políticas Sociales no. 3 (LC/L.815). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Driscoll, Mary. 1993. *School Choice: Examining the Evidence*. Edith Rasell y Richard Rothstein, comps. Washington, D.C.: Economic Policy Institute.
- Espínola, Viola H. 1995. *El impacto de la descentralización sobre la educación gratuita en Chile*. Serie Gestión Escolar no. 1. Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).
- Espínola, Viola H. 1994a. *Financiamiento privado para la educación pública*. Serie Gestión Escolar no. 1. Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).
- Espínola, Viola H. 1994b. *La descentralización de la educación en Chile: continuidad y cambio de un proceso de modernización*. Serie Gestión Escolar no. 2. Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).
- Espinoza, Oscar y Luis Eduardo González. 1993. "Planificación de la educación en países de América Latina en proceso de descentralización". Santiago de Chile: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE). Inédito.
- Friedman, Milton. 1962. "The role of government in education". *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gauri, Varun. 1994. *Hay diferencias entre padres de alumnos en colegios municipales y particulares*. Serie Investigación, Y-81. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (Ilades)/Georgetown University.
- Infante Barros, María Teresa. 1992. "La reforma educacional en Chile: descentralización, privatización y expansión de opciones a nivel individual". Documento presentado en la Conferencia auspiciada por el CATO Institute, Washington, D.C., realizada en México, D.F.
- Kenyon, Timothy. 1994. "Conservative education policy: Its ideological contradictions". *Revista Government and Opposition*.
- Larrañaga, Osvaldo J. 1994. "Descentralización en educación y salud en Chile". Santiago de Chile: Programa de Economía, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (Ilades)/Georgetown University.

- Larroulet, Cristián V., comp. 1993. *Soluciones privadas a problemas públicos*. Santiago de Chile: Instituto Libertad y Desarrollo.
- Lehmann, Carla. 1994. *El sentido de pertenencia como catalizador de una educación de calidad*. Serie Documentos de Trabajo no. 222. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Matte, P. y A. Sancho. 1991. "Sector de Educación Básica y Media". En: C. Larroulet, ed. *Soluciones privadas, problemas públicos*. Santiago de Chile: Instituto Libertad y Desarrollo.
- Ministerio de Educación Pública, División de Planificación y Presupuesto. 1990. "Análisis de remuneraciones del personal del sector subvencionado". Santiago de Chile.
- Raczynski, Dagmar, Claudia Serrano y Edgardo Bousquet. 1990. "Escuelas y educación básica. La mirada de padres y apoderados en Peñalolén". Apuntes Cieplan no. 95. Santiago de Chile: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (Cieplan).
- Solari, Aldo E. 1994. *La desigualdad educativa: problemas y políticas*. Serie Políticas Sociales no. 4 (LC/L.851). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Wells, Amy Stuart. 1993. "Title". *School Choice: Examining the Evidence*. Edith Rasell y Richard Rothstein, comps. Washington, D.C.: Economic Policy Institute.
- White, Patricia. 1988. "The new right and parental choice". *Journal of Philosophy of Education*, vol. 22, no. 2.

CAPÍTULO 5

LA PARTICIPACION COMUNITARIA EN LA GESTIÓN DE LA ESCUELA RURAL

John Durston

División de Desarrollo Social, Cepal

La relación entre la participación comunitaria en la gestión de la escuela rural y la eficiencia y eficacia en el logro de la equidad educativa no es inmediatamente evidente. Sin embargo, desde hace años se sabe que los programas destinados a mejorar el bienestar de la población rural pobre sólo son efectivos cuando los beneficiarios participan en la toma de decisiones (Coombs 1980; Lacroix 1985; Durston 1988). Los habitantes pobres de áreas rurales no son recipientes vacíos, que se benefician pasivamente por la obra de planificadores omniscientes. Lejos de ello, sus conocimientos sobre su medio y sobre la compleja evolución del tejido socioeconómico local superan con creces al de los expertos (Calvo 1986). Este tejido socioeconómico, que abarca las instituciones informales de la comunidad rural, es también una red de intercambios de bienes y de información de importancia vital para un proyecto que pretende intervenir y mejorar esa realidad. De esta manera, la comunidad (con todas sus carencias y con todos sus conflictos internos) constituye un recurso institucional clave. No aprovechar esta herramienta disponible significa alejarse de la optimización en la asignación de los recursos externos de cualquier proyecto social rural, sobre todo si está relacionado con la educación.

La participación de la comunidad en la gestión de reformas educacionales es especialmente relevante para el logro eficiente y eficaz de mejoramientos en el aprendizaje de los niños de medios pobres (y, por ende, de la equidad educativa general). Esto, por sus aportes en dos grandes planos: la *comunicación intercultural*, y (sobre todo) la realización de *contratos entre actores* en el sistema ampliado escuela-comunidad.

Concretamente, las evidencias indican que la participación de los padres mejora el costo-impacto de los proyectos de reforma educacional destinados a lograr mayor calidad y equidad, de tres maneras diferentes. En pri-

mer lugar, si se supera la incomunicación intercultural, se mejora la eficacia pedagógica. Segundo, si la comunidad participa en la contratación, mejora el *accountability* (rendición de cuentas, o "responsabilidad ante") de la escuela y de los profesores. Finalmente, si se logra un sentido de comunidad y de equipo con una meta común, hay una sinergia en el sistema ampliado de la escuela que también contribuye a mejorar los resultados de la gestión.¹

Es conocida la estrecha relación entre logro educativo y el medio socioeconómico de origen del alumno, tanto en América Latina como en otras regiones. Estudios de la Cepal, por ejemplo, muestran la correlación entre ingreso per cápita del hogar y el riesgo de repitencia y deserción (Cepal 1994 y 1995; Gerstenfeld 1995). El riesgo de un limitado logro escolar es mayor cuando los padres tienen baja educación y cuando el niño vive en el área rural.

Este aparente determinismo, que parece nefasto para las esperanzas de lograr mayor equidad a través de la educación, está empezando a ceder ante nuevas percepciones sobre la relación entre medio sociocultural de origen y logro escolar. Tales apreciaciones emergen de los hallazgos y experiencias de nuevos proyectos educativos, en particular los que incorporan la participación familiar y comunitaria como elemento integral de sus estrategias. En varios países de la región se han emprendido proyectos de ese tipo, que constituyen una *propuesta común* donde confluyen los siguientes elementos: una pedagogía moderna (estímulo al pensamiento, a la motivación y a la autoestima); una mayor autonomía de la educación descentralizada (apoyo a la formulación de una propuesta pedagógica desde la escuela local y una mayor responsabilidad de los docentes en la escuela); y una mayor participación de los padres y de la comunidad en el proyecto de reforma de la escuela.

Tal como se muestra más adelante, la participación comunitaria y familiar en la escuela rural parece contribuir a los efectos beneficiosos de un paquete de medidas diseñado para mejorar el aprendizaje. Se reconoce, por un lado, que el riesgo de fracaso deriva no sólo de carencias del alumno y de su medio, sino de la tendencia de la propuesta pedagógica tradicional a suponer que el niño trae del hogar los códigos de la cultura predominante. Pero los niños de medios populares —especialmente campesinos o de origen campesino— y sus padres manejan otros códigos y conocimientos, los de su pro-

¹ Este estudio está centrado en la comunidad rural entendida como una situación límite: a la vez la más desprovista, la más distante culturalmente del *ethos* de la escuela, la de mayor pobreza y la de peores resultados educativos en promedio en América Latina. Al mismo tiempo, la comunidad rural sigue siendo el contexto de mayor coherencia en la cultura popular y de mayor vigencia actual de las instituciones informales de intercambio. No obstante, el enfoque participativo y las lecciones de las experiencias analizadas son válidos también para comunidades urbanas pobres marginales.

pia cultura. Por tanto, el rendimiento mejora si se tienden puentes de dos vías entre maestros y padres, para que ambos sean "bilingües" en los dos lenguajes silenciosos que son las culturas de la escuela y del medio local. Este cambio, sin embargo, es resistido por muchos profesores.

Por otra parte, la participación de padres y comunidad es clave para lograr un mejoramiento del sistema sociocultural empobrecido e ineficiente que caracteriza a la escuela rural tradicional típica. El "sistema-escuela" abarca o debe abarcar a los padres y al medio con el cual los niños interactúan. Como personas con capacidades únicas, los padres pueden ser copartícipes de la necesaria transformación del sistema educativo local en uno más eficiente y eficaz. Un sistema de este tipo no puede ser diseñado *ex ante*, sino que sus nuevas formas de interacción y la nueva cultura de la escuela *emergen de las interacciones* de los actores involucrados, principalmente maestros y padres.

Como se verá también en las páginas que siguen, son claves para esta dinámica los tipos de "contrato" que se establecen entre escuela y comunidad. Ellos pueden ser del tipo de intercambio entre dos "partes" en una transacción, o del tipo de acuerdo grupal en un equipo con una meta común. En ambos casos, la institucionalidad y la cultura de la escuela co-evolucionan hacia mejores condiciones de eficiencia. La institucionalización de nuevas interacciones, que surgen de la participación de la comunidad, lleva a la creación de programas innovadores que redundan en un mejoramiento del aprendizaje.

El presente trabajo muestra, sobre la base de cinco experiencias nacionales en distintos países, la importancia y el papel positivo que puede jugar la participación comunitaria en la gestión de la escuela rural. Los programas considerados se han desarrollado en Estados Unidos, México, El Salvador, Colombia y Brasil.² A diferencia de situaciones en que la descentralización implica un abandono financiero, estos programas involucraron un aumento de recursos destinados a la escuela rural pobre.³ Sin embargo, tales recursos adicionales, más que financieros o materiales, consistían principalmente en la asesoría de especialistas y en *ideas* nuevas.

² En Estados Unidos, el programa de "Accelerated Learning" se basa en un marco conceptual de gran fuerza, el cual es presentado aquí como tal para propósitos analíticos abstractos, y no como un modelo para ser replicado en Latinoamérica. La experiencia mexicana analizada es la de PARE/Arraigo; la de El Salvador es el Educo; la de Colombia es la Escuela Nueva; y la de Brasil es la Secon (Selección Competitiva de Directores) y otras instancias de gestión por los Consejos Escolares del Estado de Minas Gerais.

³ Concretamente, los programas de México, El Salvador y Colombia están dirigidos especialmente a las escuelas rurales; en los programas de Brasil y Estados Unidos, la cobertura es rural y urbana.

Estos paquetes integrales de medidas arrojaron, en general, avances en el aprendizaje en pruebas de lenguaje y de habilidades matemáticas (Levin y Soler 1995; Ezpeleta 1995; Meza 1995; Arboleda 1995; Maia 1995). No hay estudios que calculen el peso que tuvo la variable participación en este logro, pero una metodología cualitativa de análisis estructural, centrado en el papel de la participación dentro de la dinámica de transformación del sistema escolar rural local, permitirá evaluar (aunque no medir) la importancia de este papel, y a la vez entenderlo mejor.

En las cinco experiencias estudiadas, las propuestas se encarnan en formas variadas. Estas diferencias ayudan a extraer algunas lecciones sobre los elementos claves de la participación, y sobre las combinaciones más eficaces entre estos distintos elementos.

La mayoría de los educadores, sin embargo, sigue percibiendo a las comunidades y familias pobres rurales como un conjunto de carencias y obstáculos al mejoramiento educativo. Les resulta extraña, en primer lugar, la idea de que la cultura de estas comunidades tiene que ser la base del aprendizaje, y de que estos adultos tienen algo que aportar al proceso educativo rural. En segundo lugar, rechazan absolutamente la sugerencia de que el mejoramiento de los resultados de la educación rural *requiere* una transferencia parcial de poder a los padres y su incorporación a la toma de decisiones en la escuela. Sin embargo, estas dos ideas son precisamente las lecciones que aportan las cinco experiencias analizadas en este trabajo.

1. CULTURAS POPULARES: LENGUAJES SILENCIOSOS, BASES DEL APRENDIZAJE Y DE LA PARTICIPACIÓN

Las culturas humanas son sistemas complejos adaptativos en que se combinan elementos de conocimientos, valores y lenguajes, compartidos por una población dada. Estos dos últimos aspectos en particular constituyen "códigos" en las dos acepciones principales del término: los valores son códigos en cuanto constituyen un cuerpo coherente de *normas de conducta* que el grupo exige al individuo; y las culturas son también códigos en el sentido de léxicos de símbolos verbales y de comportamientos que *comunican sentidos* entre las personas. Cuando el alumno maneja códigos culturales distintos de los que la escuela espera de sus educandos, el proceso de educación (sea de descubrimiento conjunto o de simple transmisión de conocimientos) se ve seriamente entrabado.

Estimaciones realizadas en Estados Unidos indican que alrededor de un tercio del alumnado que entra a la escuela primaria está en "situación de riesgo" de tener un desempeño escolar gravemente deficiente. Recientemente

te se han podido distinguir diferentes tipos de problemas que hacen que un niño sea asignado a la categoría de alto riesgo. Esta categoría resulta ser una mezcla de niños con debilidades objetivas, por un lado, y otros que sólo tienen diferencias de códigos de comportamiento y de comunicación. Este último factor —la proveniencia de una cultura popular distinta de la anglosajona predominante, el manejo de un idioma o dialecto distinto del "inglés estándar"— afecta a la *mayoría* de estudiantes tildados de deficientes (Levin y Soler 1995). En América Latina es probable que la mayoría del *total* de alumnos en la educación pública gratuita maneje códigos culturales y lenguajes distintos de la cultura y del castellano estándar que predominan en la escuela. En la escuela rural este índice se acerca al 100 por ciento.

1.1 Obstáculos al aprovechamiento de la cultura y la comunidad en la escuela rural

a. *La cultura de la escuela desconoce las culturas populares rurales*

No se trata de si las culturas populares son inferiores, iguales o superiores a la de la escuela: el hecho es que la escuela tradicional supone (y sobre ese supuesto opera) una base cultural presente en el niño que es distinta de la que el niño del medio rural y su familia y comunidad manejan. En consecuencia, sus experiencias, capacidades personales y destrezas no son aprovechadas en el proceso educativo. La falta de adelanto en este tema se debe en gran parte a que "las escuelas ponen más empeño en conocer las debilidades que las fortalezas de los niños" (Levin y Soler 1995) y de sus familias.

En suma, la valoración de las culturas populares es resistida por la comunidad educacional. Se sigue insistiendo en que el bajo rendimiento se debería a un "bajo nivel" cultural del hogar. De esta manera, las propuestas de aumentar cobertura a nivel preescolar y de otorgar horas extras de enseñanza en escuelas pobres, aunque son buenas en sí, no deben ser concebidas como una manera de "salvar al niño de su medio".

No se trata de negar que la ausencia de educación formal en el hogar pobre constituye una desventaja para el alumno, y que existen contextos en que la violencia y la desorganización social y familiar llevan a daños graves en el desarrollo emocional y mental del niño. Sin embargo, todavía en estos medios (*ghettos* étnicos norteamericanos, zonas de guerra en El Salvador, áreas de narcotráfico y violencia en Colombia, favelas brasileñas, etc.), perduran experiencias y códigos culturales positivos entre los niños y sus padres que pueden servir como base para un aprendizaje moderno. Así lo demuestran los programas exitosos que se han implementado justamente en estos contextos. Además, por lo general los sistemas culturales rurales son los más enteros y vigorosos de las culturas populares actuales, con una gran capaci-

dad de apoyo al proceso de aprendizaje de los niños. Sin embargo, los padres manejan *otro* vocabulario y otras herramientas de conocimiento que los profesores, mientras que éstos suelen carecer de los medios para enseñar con la misma eficacia que en las escuelas de los estratos más acomodados.

Estos no son descubrimientos recientes. La lentitud de su incorporación a las propuestas educativas parece deberse a dos factores: la persistencia del mensaje iluminista en la etapa formativa de los profesores, centrado en la misión educativa civilizadora; y la inseguridad de estatus de los maestros rurales, que los impulsa a diferenciarse del medio popular "bajo" de la cultura y la comunidad campesina. El resultado es que la resistencia a la participación de padres pobres por parte de profesores es tan importante como la resistencia de las burocracias central y municipal a la posibilidad de autonomía de la escuela para la elaboración de proyectos educativos propios.

Resulta irónico que esta oposición venga tanto de la derecha política (que ve la propuesta de participación de los pobres como demagogia populista) como desde la izquierda (que la ve como el dominio del "consumidor" en una lógica de mercado que invade el mundo académico). En las cinco experiencias analizadas a continuación, por el contrario, "la participación social no aparece como un fin en sí mismo, sino como un coayudante de la calidad" (Ezpeleta 1995). Como en cualquier proceso de descentralización, la participación de la comunidad en la gestión de una escuela autónoma puede enmarcarse en ideologías distintas, y sólo la observación de cómo se efectúa y qué intereses promueve permite comprenderla.⁴

b. Inseguridad de estatus del maestro rural

En general los profesores asignados a las escuelas rurales son maestros nuevos, mal capacitados, sin el aprendizaje de la experiencia y privados del intercambio con sus pares por su aislamiento geográfico. Aunque es frecuente que tengan un origen similar al de sus alumnos, justamente quieren escapar de este bajo estatus social por medio de la movilidad ocupacional que les ofrece la carrera pedagógica.

En México queda patente la paradoja: la pobreza cultural del maestro rural medio resulta de la *combinación* de esta autonegación de sus raíces con una incompleta apropiación de la cultura pedagógica moderna. El esfuerzo por distanciarse, que tiende a sobrepasar al esfuerzo por aportar al aprendizaje y al bienestar de sus alumnos, se refleja también en los estudios de El Salvador y Colombia, especialmente en el trato de los docentes hacia los pa-

⁴ Además, las observaciones ya realizadas "no apoyan la tendencia a explicar el fracaso escolar sólo por los factores externos, la cual impediría que se movilizaran los recursos internos en su enfrentamiento (...) la ausencia de autonomía (...) contribuiría a la inexistencia de propuestas más adecuadas" (Maia 1995).

dres, que se limita a la exigencia de aportes y a llamadas de atención por faltas.

Así, según Ezpeleta (1995), los maestros "prefieren marcar sus distancias con los padres antes que someterse a situaciones que podrían evidenciar sus inseguridades". Se pierde, así, un recurso valioso para lograr una educación adecuada al medio rural, ya que estos maestros de origen campesino podrían ser "bilingües" culturalmente y contribuir fuertemente a la construcción de puentes entre el marco cultural de la escuela y la cultura del medio local.

1.2 El aprovechamiento de las diferencias culturales

a. *Conocer la cultura de la comunidad, tender puentes entre la escuela y esa cultura*

La propuesta de las "Escuelas Aceleradas" en Estados Unidos —una iniciativa de avanzada, compleja y eficaz— es explícita en este respecto. El primer requisito en el método es que los profesores tienen que conocer mejor la cultura y el medio social de donde vienen los alumnos, para poder construir su propuesta pedagógica sobre la base de los códigos y las experiencias que ya posee el niño (Finnan et al. 1996).

En las Escuelas Aceleradas, el método de introducción de la innovación propuesta parte por una serie de investigaciones sobre la escuela y sus problemas llevadas a cabo por grupos pequeños de profesores, funcionarios y padres, que culmina en un informe único de diagnóstico combinado (Levin y Soler 1995). Las experiencias latinoamericanas han seguido procesos similares. En los comienzos del Programa Educo, por ejemplo, el primer paso fue realizar una "investigación de acercamiento" con la población pobre salvadoreña (Meza 1995).

Además de la investigación, la "pedagogía asistencial" también sirve para acercarse a la cultura de la comunidad. Se tiende a descalificar este término (pedagogía asistencial) en los contextos en que el Estado se desentiende de responsabilidades frente a los problemas de los más pobres (dejando esta tarea a los maestros). Tiene, en cambio, un cariz positivo en Colombia, donde la Escuela Nueva apoya también la educación no formal, la extensión agrícola, las festividades locales y los deportes, como una manera de entender a la comunidad local y forjar lazos entre la escuela y ella (Arboleda 1995).

De manera similar, el Programa de Arraigo en México alienta a los maestros para que gestionen con las burocracias externas, provisión de luz, agua y fertilizantes para las comunidades rurales pobres y aisladas (Ezpeleta 1995). Finalmente, en la Escuela Nueva de Colombia, el hecho de comentar al interior de la sala de clases las respuestas que dan los padres a encuestas que les

aplican los hijos, "produce un encuentro natural entre la escuela y la vida". La frase anterior lleva implícita una crítica profunda a la escuela tradicional: la vida no está en la escuela, sino en otra parte. Se requiere de una reforma de la escuela para producir un encuentro entre ambos.

b. Hacer profesores y padres culturalmente bilingües

Este proceso de apertura de canales de comunicación, y de incorporación de las culturas rurales en el aprendizaje, sigue una secuencia lógica. Como hemos visto, dicha secuencia comienza con el estudio del medio cultural, y con la construcción de puentes de comunicación y colaboración. El paso siguiente es la incorporación de la cultura del alumno y del conocimiento local para el proceso pedagógico. Al final de este proceso, los profesores deben ser culturalmente "bilingües" en los dos idiomas silenciosos (Hall 1980): el de la cultura del colegio y el de la cultura de la comunidad. Y en menor medida, los padres también deben entender los elementos básicos del lenguaje de los docentes, tanto el verbalizado como el silencioso.

Hacer culturalmente bilingües a los padres y alumnos significa facilitarles el aprendizaje de los códigos de modernidad que la escuela debe proporcionar, sin que ellos pierdan la cultura propia. Por un lado, los padres deben entender los elementos fundamentales de la lógica del aprendizaje y de los componentes principales de éste. La mayoría de los padres cree en la educación como herramienta para que sus hijos logren un mejor nivel de vida y sepan relacionarse con la sociedad más allá de la aldea; sin embargo, requieren ser mínimamente capacitados en cuanto al lugar que tienen la lectoescritura y las habilidades matemáticas, las capacidades analíticas y los contenidos específicos de las diversas materias, y en cuanto a su propio papel de apoyo a este aprendizaje.

c. Incorporar la cultura local y la participación de los padres en el proceso pedagógico

En el Programa Aprendizaje Acelerado de Estados Unidos, se postula que cada niño tiene no sólo problemas y limitaciones, sino también fortalezas: "fortalezas que emergen en diversas áreas de la inteligencia (...) y también intereses, curiosidad, motivación y conocimiento que surgen de la cultura, las experiencias y personalidades de todos los niños" (Levin y Soler 1995; la traducción es nuestra).

Los padres también tienen fortalezas que es necesario descubrir. En Colombia, las Escuelas Nuevas ilustran esto en la manera como incorporan en el proceso pedagógico actividades de la madre, el abuelo, trabajadores y artesanos. Es el artesano quien enseña a manipular arcilla y a hacer las primeras letras. Las madres dan recetas; la abuela cuenta cómo era la aldea

hace cincuenta años, el padre cuenta sobre su trabajo, y estas informaciones son materia de aprendizaje de escritura, lectura y ciencias sociales (Arboleda 1995). En efecto, en la Escuela Nueva, "padres, profesores y alumnos trabajan juntos en la elaboración de un mapa con los nombres de todas las familias y su ubicación (...) los niños completan una ficha de registro familiar con sus padres; profesores y alumnos y otros agentes institucionales preparan una monografía sobre la localidad (...) las guías de estudios hacen referencia constante a la vida familiar y comunitaria del alumno y promueven pequeños proyectos en los que los alumnos deben consultar o trabajar con sus padres, hermanos mayores o agentes comunitarios institucionales con respecto a asuntos de la vida económica, social o cultural de la zona" (Arboleda 1995).

2. REFORMA INSTITUCIONAL, AUTONOMÍA DE LA ESCUELA Y PARTICIPACIÓN: "EMPOWERMENT", "ACCOUNTABILITY" Y CONTRATOS

2.1 Cultura e institucionalidad social

El tema de los códigos culturales se cruza con el de la institucionalidad, entendida como la manifestación social de los sistemas culturales. El sistema sociocultural de la escuela abarca, por un lado, los conocimientos que imparte; por otro, las relaciones e instituciones sociales que estructuran la interacción; y finalmente, en el plano simbólico, las normas y códigos que orientan esas relaciones (Cerda et al. 1995). En este último plano, en la escuela típica predominan normas autoritarias en que la obediencia pasiva es primordial y el cumplimiento de normas burocráticas (o su cuestionamiento por profesores que intentan limitar su utilización como mano de obra barata) ocupa la atención por encima de la búsqueda de superación pedagógica y mejoramiento de resultados en los alumnos.

Según los diversos diagnósticos, la cultura institucional de la mayoría de las escuelas en sectores populares en general, y de las escuelas rurales en especial, es rígida y poco eficiente en cuanto a su propósito de enseñar. Dicho de otro modo, es una cultura pobre.⁵ Su enriquecimiento y fortalecimiento requiere de aportes *desde arriba* (de las investigaciones pedagógicas en el

⁵ En Minas Gerais, antes de la reforma participativa, "la fragmentación del proceso pedagógico separó la planificación de la ejecución; la introducción de técnicas de supervisión para controlar los aspectos formales privó a la escuela de la responsabilidad de rendir cuentas acerca de lo que era realmente sustantivo; la ausencia de evaluación de los resultados imprimió a la gestión escolar un carácter ritual y burocrático" (De Mello y Da Silva 1992).

mundo entero) y desde la comunidad y las personas que la integran (que tienen aportes heterogéneos, provenientes de cada individuo, con su inteligencia tanto de razonamiento como "emocional").

La valoración de la cultura y de las instituciones informales populares no supone situarlas por encima de la cultura de la escuela ni mucho menos del conocimiento que ésta debe impartir. Tiene, contrariamente, el objeto de apoyar y potenciar los esfuerzos de ministerios, directores y profesores para mejorar sus resultados en el aprendizaje de conocimientos, herramientas y códigos modernos por parte de los alumnos.

2.2 Autonomía y participación

a. La autonomía espuria de la escuela rural

Existe consenso entre los estudiosos de la reforma educativa respecto a que es necesario dotar de autonomía a cada comunidad escolar. Dicha autonomía es parte de la gestión moderna, en que la motivación de los involucrados es la clave para lograr aumentos de productividad y de eficacia.

En la escuela rural en América Latina, sin embargo, es frecuente encontrar una "autonomía espuria". La debilidad del sistema centralizado de control y evaluación deja a criterio del maestro qué y cómo lo hace, cuándo va, etc. En estos casos, introducir un grado de *accountability* del maestro a los padres llena un vacío grave en la gestión (Lockheed 1991).

Parece, sin duda, revolucionaria la propuesta de que los padres campesinos seleccionen, por ejemplo, al director de su escuela, y que lo despidan si no les parece adecuado. Pero no debe olvidarse que en la historia temprana de la educación rural, las familias de la comunidad rural construían su escuela y juntaban aportes para contratar a un maestro. Aun en tiempos recientes, en El Salvador, el programa Educo "encontró un alto número de comunidades que de forma autogestionaria se organizaban y contrataban con sus fondos a un maestro que tenía una actitud de compromiso mayor que el contratado por el Estado" (Meza 1995).

No se debe idealizar, sin embargo, esta situación pretérita de autonomía total. La autonomía en la gestión requiere de un apoyo especializado y de una supervisión central, incluso porque la comunidad escolar está expuesta a una variada gama de influencias e intereses locales que frecuentemente entran en conflicto entre sí (Lockheed 1991). Sobre todo es esencial que, al introducir las innovaciones para la autonomía en la definición del proyecto local de escuela y en la gestión cotidiana, se garantice un seguimiento o monitoreo (con una nueva perspectiva) y no un desentendimiento o abandono por parte del sistema educacional central, pues "sólo un Estado fortalecido es capaz de implementar reformas de tal envergadura" (Maia 1995).

b. *Parte del problema, parte del sistema*

Si el hogar, la familia y el medio local son parte del problema del bajo logro escolar del alumno rural, forman parte del sistema cuyas dinámicas hay que analizar y corregir. *No son exógenos* al sistema educacional ni a su reforma. Todos los agentes relevantes serán involucrados inevitablemente — dentro del plan formal de reforma o fuera de él— en la transición hacia otro tipo de sistema y de cultura escolar. Aun en el sistema tradicional de escuela rural, los padres y la comunidad están involucrados en la dinámica de su pobre funcionamiento, si bien los contratos que rigen su interacción no son escritos ni están siempre verbalizados. Los estudios sobre esta interacción obligan a revisar las ideas convencionales sobre las causas de la baja asistencia en zonas rurales aisladas y pobres. Las explicaciones usuales suelen limitarse a dos: que los padres no entienden el valor que la educación puede tener para sus hijos, y que dependen del trabajo de los niños como parte de sus estrategias de supervivencia.

Estos factores ciertamente están presentes, junto con los diversos costos económicos y sociales que implica, para un hogar campesino pobre, la asistencia de uno o varios niños a la escuela, y que pocas veces son contabilizados por los educadores. Pero cuando en los esfuerzos por mejorar los resultados educacionales de niños rurales pobres se tiende más a identificar las carencias que las fortalezas de los padres, y aun mediando un diagnóstico de las falencias de la pedagogía actual, se ignora casi por completo la evaluación que los padres hacen de la educación rural real y las acciones que emprenden a partir de dicha evaluación.

Es obvio que, para los padres, valorar la educación no es lo mismo que valorar *esta* escuela, la que atienden sus hijos. Hay numerosos indicios de que la educación sí importa a la comunidad, y que la comunidad observa, analiza, conversa, evalúa y actúa frente a los servicios educativos —desafortunadamente, las más veces como adversarios, por la falta de una interlocución real—.

La comunidad rural a menudo tiene motivos de sobra para entrar en conflicto con el sistema educativo, motivos que parten precisamente de su alta valoración de la educación: maestros que faltan, que están alcoholizados o que no saben enseñar (Ezpeleta 1995, Meza 1995, Williamson 1995). En consecuencia, en México el Programa Arraigo encontró que la relación escuela-comunidad era un "campo de tensiones". Los padres presentaban demandas, y a su vez eran "llamados" a aportar recursos o a corregir comportamientos de sus hijos. En estas escaramuzas se agotaban las relaciones padres-escuela.

En los casos más graves, la comunidad resolvió el problema de la mala educación "corriendo" a maestros de comportamiento dañino, o practicando la "quita de niños", negándose a seguir entregándolos al cuidado del maes-

tro. Esta forma de interacción negativa constituye un umbral o piso mínimo de interacción entre comunidad y escuela. En estos casos, el colegio no responde a la preocupación que demuestran los padres por lograr educación digna para sus hijos. En los pueblos rurales de México, por ejemplo, los padres ofrecen —implícitamente— asumir una serie de costos para que sus hijos se eduquen, pero el colegio "no cumple con su función primaria de enseñar y con ello coloca en un terreno muy lejano la posibilidad de un intercambio significativo" (Ezpeleta 1995). Ante tal falta de reciprocidad, y agotadas las pocas e ineficaces posibilidades de queja ante las altas autoridades educacionales, las alternativas de acción de los padres se limitan a la posibilidad de no participar, entendiendo esto como medida de último recurso.

Sin embargo, si la escuela hace un esfuerzo real de entendimiento y respuesta a las inquietudes de la comunidad, los padres responden favorablemente. Esto se ha constatado en Colombia, después de que la Escuela Nueva capacitara a los maestros para tener en cuenta las necesidades y solitudes de la comunidad. Entonces, "las acciones de la escuela hacia la comunidad eran respondidas con un mayor interés y vinculación de los padres de familia en la gestión escolar" (Arboleda 1995).

Esta mayor vinculación es importante, en primer lugar, porque las familias y su cultura son parte de la solución al problema de los malos resultados de la educación rural. Pero no como variables pasivas, sino como agentes que participan en la búsqueda e implementación de una solución apropiada. En segundo lugar, los padres y la comunidad aportan elementos socioculturales que pueden ser valiosos para lograr innovaciones en la cultura y en el contexto institucional de la escuela. Mientras que la escuela ve rotar con frecuencia su personal, la comunidad local está compuesta por personas vinculadas por interacciones multifacéticas durante toda una vida. Estas interacciones fortalecen relaciones de reciprocidad difusa y de ayuda mutua, que dan pie a la formación de instituciones informales (y a veces formales) de deliberación y gestión. Existen líderes comunitarios, surgidos de estas interacciones y relaciones de reciprocidad, con poder de convocatoria y arrastre en la población local.⁶

Aunque la existencia de líderes también implica la posibilidad de fraccionalismo y conflicto, el propósito común de mejorar la educación supone que la institución escolar ofrece un contexto para aprovechar las mejores facetas de esta cultura comunitaria local y de minimizar sus aspectos conflictivos.

⁶ Estas características de la comunidad local se encuentran en asentamientos populares tanto urbanos como rurales; pero es en estos últimos donde la cultura popular específica es compartida en forma más homogénea y en que la rotación de personas es menor.

Resulta contrastante la cultura comunitaria de reciprocidad en torno a intereses compartidos, con la cultura fuertemente jerárquica de la escuela, en que las decisiones tomadas en esferas superiores constituyen órdenes que deben cumplirse sin discusión en niveles inferiores, y donde las relaciones jerárquicas son tensionadas por la resistencia de maestros y por la rebelión subterránea de alumnos sujetos a una disciplina también autoritaria. Se ve, pues, que los padres y la comunidad rural tienen aportes potenciales que pueden ser claves para la reforma de la cultura escolar. Y si tomamos en cuenta que los padres son los más interesados y los más motivados en hacer lo posible para que sus hijos reciban una mejor educación, empezamos a entender la importancia que tiene la participación para la gestión moderna, para forjar una cultura pedagógica positiva en la escuela y, por ende, para mejorar los resultados en el aprendizaje.

c. Requisitos de la participación en el sistema escolar

Un paso necesario para que esta mayor vinculación tenga efectos positivos en los problemas sistémicos de la calidad de la educación rural es, entonces, percibir la escuela como una comunidad donde los problemas involucran a todos —una comunidad que forma parte de la red social local en que se encuentra inmersa—. Un segundo paso es darles a todos los actores las herramientas y conocimientos que permitan potenciar sus recursos: los profesores necesitan las herramientas y conocimientos que les faltan no sólo para elevar su capacidad docente, sino también para entender y comunicarse con los padres que integran el sistema y son parte de las soluciones a los problemas. Para muchos maestros rurales, este proceso de acercamiento a la comunidad parte por revalorar su propio mundo de origen rural.

Tanto para los maestros como para la comunidad, entonces, se busca un *empowerment* que les dé mayor protagonismo. Este *empowerment* se puede definir como el otorgamiento de mayor poder a actores sociales débiles, mediante la combinación de dos ámbitos de promoción: capacitación y acceso a información, y definición de derechos en la toma de decisiones.

2.3 "Empowerment" y contratos

Los programas que aquí se consideran coinciden en cuanto a la importancia asignada a la participación comunitaria en la reforma de la escuela rural. La base de esta estrategia compartida es el concepto de *empowerment*, en que se combina la capacitación con la explicitación de nuevos derechos formales mediante la celebración de contratos de diverso tipo en escuela y comunidad. Sin embargo, en la práctica, las diversas experiencias estudiadas admiten formas contractuales muy diferentes, que tienen lógicas pecu-

liares y distintas implicancias para el funcionamiento de la reforma de la escuela rural.

a. "Empowerment": derechos, recursos, herramientas y relaciones

Una reforma fundamental que recién se inicia en América Latina es el *empowerment* de los maestros al interior del aparato estatal educativo y de una escuela específica, para formular sus propios proyectos educativos y responsabilizarse por su implementación y por sus resultados. La propuesta paralela, y que interesa en el presente trabajo, es que si los padres y la comunidad también son tomados en cuenta, pueden hacer aportes valiosos a este proceso de reforma. Una primera condición para este aporte es *capacitar* doblemente a los padres y otros adultos (y jóvenes) para saber apoyar la propuesta pedagógica en la casa y en la escuela y para participar en el debate sobre los aspectos generales y básicos de su aplicación dentro y fuera de la escuela.

En la escuela, la participación comunitaria en la toma de decisiones estratégicas puede tener un efecto beneficioso, sobre todo si la evaluación que hacen los padres de su gestión cotidiana *influye en la asignación de recursos* y en la *permanencia de los profesores y administradores*. En Brasil, por ejemplo, se tienen ya algunos años de experiencia exitosa en los estados de Minas Gerais, São Paulo y Ceará en la selección competitiva de directores de escuela *por parte de los padres*, y en la posibilidad de despedir tanto a directores como a profesores por mal desempeño (De Mello y Da Silva 1992).

Este *empowerment* de padres y comunidad mediante la capacitación y el otorgamiento de nuevos derechos y poderes puede llevar, por un lado, a constituir una demanda educacional más potente y mejor escuchada; y, por otro, a un apoyo para enfoques innovativos. La definición de este nuevo papel es la primera tarea de la capacitación de maestros y de padres. En El Salvador, el Programa Educo encontró que "los maestros pensaban que los padres tenían que acudir sólo cuando se les llamara y aportar cuotas, como responsabilidades básicas. Las madres y los padres pensaban que podían encargarse de otras tareas, con la idea de que la escuela es toda la comunidad". Por eso, en este programa, en cada comunidad se realiza una asamblea comunitaria para constituir una Asociación Comunal para la Educación (ACE), la cual firma un convenio con el Ministerio de Educación comprometiéndose a administrar el presupuesto de la escuela, arreglar el entorno físico, contratar y pagar a los educadores, y garantizar una matrícula mínima de alumnos. El Ministerio se compromete a capacitar, supervisar, orientar y transferir fondos a la ACE.

La implementación del contrato ACE-Ministerio se inicia cuando la ACE envía a tres delegados (preferentemente su presidente/a, tesorero/a y secre-

tario/a) para ser capacitados en sus nuevas responsabilidades. Una vez contratados los maestros *por la ACE*, el Ministerio también imparte una capacitación de cuarenta horas a ellos, en lugares cercanos a su trabajo futuro (Meza 1995:6).

Empowerment, en este caso, implica dotar a la comunidad de derechos, recursos, herramientas y relaciones con instancias de apoyo desde el Estado. También en la Escuela Nueva colombiana "los padres son consultados respecto de la introducción de la innovación y orientados en cuanto a sus características". Se estimula a padres, parientes y comunidad a "participar en debates sobre las actividades de la escuela, haciéndolos así sentir que ellos originan cultura, que su cultura es valorizada en toda su extensión (...) y que tienen la oportunidad de hacer contribuciones claves" (Arboleda 1995).

La reforma educacional de Minas Gerais, por su parte, ha transformado las relaciones de poder que otorgaban puestos de servicio público de acuerdo a estructuras clientelistas. Actualmente, la Secretaría de Educación establece criterios de evaluación de capacidades profesionales y antecedentes de candidatos a director de escuela, pero los tres mejores calificados deben presentar sus *propuestas de programas de trabajo* ante una Asamblea compuesta por profesores, otros funcionarios de la escuela, padres y alumnos mayores de 16 años. El director es elegido por la Asamblea en votación secreta, con un 50 por ciento de votos de profesores y funcionarios y otro 50 por ciento de votos (uno por familia) de padres e hijos. Su nombramiento es para un mandato de cuatro años, período después del cual se repite el mismo proceso de concurso y selección (De Mello y Da Silva, 1992).

El hecho de que la comunidad escoja a su director a partir de una propuesta de trabajo ha tenido, en la práctica, una serie de efectos beneficiosos. Se rompen las relaciones conservadoras en que el colegio estaba sujeto a intereses externos. El director, legitimado por su elección, conquista el espacio necesario para la reorganización interna y la ejecución de su programa de innovaciones⁷. El Consejo Escolar de padres y profesores gana en pertenencia por haber incidido en la selección del director. Por lo demás, "la participación en las asambleas para escuchar los programas de trabajo, discutir y votar, desmistificó lo que el sentido común de los actores internos del sistema de enseñanza aseguraba, es decir, que los padres de las escuelas públicas no logran interesarse y son poco participativos" (De Mello y Da Silva 1992; véase también Comer 1988). Sobre todo, ambos cambios (la selección del director y la mayor pertenencia y actividad del Consejo Escolar y de las asambleas) son el punto

⁷ "Los directores son unánimes en reconocer el proceso de selección como la variable que facilitó sobre todo su actuación" (Maia 1995).

de partida de una transformación en que las cuestiones de enseñanza y aprendizaje *empiezan a cobrar centralidad* en el quehacer de la escuela.

b. Contratos entre partes en la escuela rural

La negociación y los contratos son elementos centrales en todo sistema cultural. Los contratos formales y escritos son los anclajes esenciales de la institucionalidad pública y legal, mientras que el principio de la reciprocidad informal y difusa en las culturas populares de América Latina constituye un cimiento no menos potente de la institucionalidad comunitaria y es el motor del sistema sociocultural rural.

Cuando hay *empowerment* se generan nuevos contratos, sean éstos formales o informales; ambos tipos contribuyen a elevar los resultados de la educación rural. A diferencia de los ejemplos anteriores, los padres en la Escuela Nueva no tienen el poder formal de contratar a los maestros ni el control directo de los fondos. Sin embargo, en una forma más difusa e informal, existe un contrato implícito y un *empowerment* de la comunidad a través de su voz en el debate local sobre la nueva educación que se quiere construir.

Los contratos más simples —social y conceptualmente, aunque no necesariamente en su forma— son los que se establecen entre dos actores para realizar una *transacción*: una compraventa, por ejemplo, o la entrega de un servicio por un período fijo y bajo ciertas condiciones de pago estipuladas explícitamente. Para este tipo de relación no es necesaria la confianza mutua ni que las personas se conozcan. La confianza nace lentamente de la experiencia reiterada cuando cada parte respeta y cumple los términos del contrato.

En su parte esencial, tanto el programa Arraigo de México, como el Educo de El Salvador y la reforma educativa de Minas Gerais, establecen las condiciones para una transacción simple entre dos partes, en que la comunidad paga por un servicio entregado en forma aceptable. Se espera en este tipo de contrato que la comunidad exija a los maestros, como condiciones del pago de sus sueldos y de la renovación de sus contratos laborales, el cumplimiento de la tarea docente, la adecuación de la pedagogía al acervo cultural y la experiencia del alumno rural, y el mejoramiento de la calidad educativa en los resultados.

Así, en El Salvador, el programa Educo crea los ACE para que sea la comunidad quien pague el salario, el aporte del empleador al servicio social, el aporte al fondo de vivienda de los profesores y el aguinaldo (Meza 1995). En un contrato esencialmente similar, en México, el programa Arraigo se basa en el pago de un sobresueldo por parte de comunidades que además vigilan y certifican la asistencia de los maestros. Los maestros, por su parte, firman un contrato que los obliga a asistir regu-

larmente a la escuela y realizar diversos tipos de apoyo al desarrollo comunitario (Ezpeleta 1995).

Este tipo de contrato, de un intercambio entre partes, se basa en el reconocimiento de que los maestros y la comunidad tienen diferentes intereses inmediatos. Pero el compromiso formal y el mayor compromiso con la comunidad terminan motivando a los profesores a entregar más de lo mínimamente exigido a pesar de que implica un mayor trabajo, y los involucra afectivamente en un compromiso vocacional y en la identificación con los problemas y los sueños de las familias que componen la comunidad rural (Arboleda 1995; Ezpeleta 1995).

También los beneficios a la comunidad van mucho más allá de lo estipulado en el contrato formal con los maestros. En México, por ejemplo, los campesinos "se sintieron reconocidos como comunidad" por el gobierno, especialmente cuando los recursos prometidos por el Ministerio efectivamente llegaron. Cuando eso sucedió, las familias "se organizaron diligentemente para cumplir su tarea" (el traslado de materiales didácticos desde el centro de distribución); y realizaron la construcción de escuelas mediante la reactivación de la "antigua institución del *tequio*" o trabajo comunal voluntario (Ezpeleta 1995).

De manera similar, en El Salvador el programa Educo también arrojó resultados indirectos y poco tangibles, pero muy importantes en cuanto a cambios en la cultura de la escuela y en el "sistema" más amplio: un aumento de la cobertura y de la presencia de los maestros, y relaciones más positivas entre maestros y alumnos y entre maestros y padres (Meza 1995).

En conclusión, la participación de los padres en la fiscalización de la marcha de un colegio y en un contrato de transacción entre partes en que se condiciona el pago a la satisfacción del cliente, es en sí un estímulo motivacional para una gestión y una docencia más esforzadas. Por otra parte, los padres pueden aportar imaginativamente a la solución de problemas si están informados de las diversas facetas de éstos e investidos con la autoridad para hacerlo. Finalmente, hay impactos indirectos importantes en las actitudes recíprocas de maestros y padres, y en la colaboración entre éstos y aquéllos.

c. *Contratos de reciprocidad difusa en un equipo*

Muy distinto del anterior es el tipo de contrato que rige entre los miembros de un mismo equipo que comparten un objetivo común. En este caso, cada agente acepta cumplir con una responsabilidad que afectará el éxito del proyecto compartido. Estas responsabilidades pueden ser expresadas en términos bastante generales, y requieren un alto grado de confianza entre los miembros del equipo, apoyada en la sinceridad y dedicación de cada

integrante en relación a la meta de todos. También el *accountability* es de *cada actor ante el conjunto* del grupo; la sanción es moral, de aprobación o desaprobación del grupo. Este segundo tipo de contrato, cuando funciona adecuadamente, implica una sinergia que lleva a niveles superiores de eficiencia y eficacia.

Semejante tipo de intercambio se basa en una percepción compartida por Estado y actores sociales, y que es fundamentalmente nueva, a saber, que "la escuela *pertenece a la comunidad* —profesores, directores, alumnos y padres— y no a la clase política ni a los sindicatos de profesores o a otras asociaciones corporativas" (De Mello y Da Silva 1992).

La propuesta de la Escuela Acelerada deja en claro que cada uno tiene un aporte que hacer al diseño de la propuesta misma. La propuesta integral es cambiar la cultura misma de la escuela. Este cambio se construye sobre una acumulación de teoría y práctica, traída por agentes externos especialistas, pero que requiere para su concreción de los aportes de toda la comunidad de la escuela —comunidad que incluye a los padres y otros actores sociales locales (Levin y Soler 1995; Finnan et al. 1996)—. Este requerimiento no puede ser satisfecho por un Estado distante y poco involucrado, pues "sólo la comunidad organizada podrá acompañar y fiscalizar el trabajo escolar y cooperar para que se produzcan los resultados de una buena enseñanza" (De Mello y Da Silva 1992).

Es necesario que todos los participantes en este esfuerzo de equipo compartan *una sola meta: mejorar el aprendizaje del alumno*. Esto implica, por supuesto, integrar una amplia gama de objetivos y acciones específicas en una sola estrategia (Levin y Soler 1995). Sin este enfoque integral no hay una meta común, lo que significará que no hay una sola comunidad escolar sino varias "partes" que (como en el tipo de contrato de transacción analizado antes) pueden tener intereses y metas diferentes.⁸ En este caso, como la interacción suele limitarse a lo estipulado para las transacciones, la sinergia de trabajo en equipo no se logra porque no hay una meta común.

Tampoco puede excluirse a los alumnos de las diferentes partes que conforman el equipo general. Tal criterio no emerge de una visión romántica de la democracia escolar, si bien es cierto que la experiencia de la participación en la gestión de la escuela fortalece las habilidades de ciudadanía tanto en padres adultos como entre los futuros adultos. Lo que se postula, más bien, es que los alumnos pueden aportar al proceso educativo mismo, incorporando metodologías novedosas de aprendizaje cooperativo horizontal y

⁸ Aunque (al igual que en el primer tipo de contrato, *entre partes*) en esta propuesta más compleja de contrato se puede ser responsable frente a otros contratantes específicos, en el fondo cada uno es responsable frente al equipo en general, que incluye a todos los que trabajan por el objetivo común.

de tutorías inter-edades. En cuanto a los alumnos de nivel secundario, además, su capacidad deliberativa es un aporte nada despreciable a la gestión, dado el lugar central de este actor-beneficiario en el sistema que se está reformando, y su ventaja educativa en relación a sus padres campesinos. Uno de los éxitos de la reforma de Minas Gerais ha sido que los padres pueden hacerse representar en las Asambleas por los hijos alumnos mayores de 16 años de edad (Maia 1995).

Los mecanismos de control son parte del proceso de cambio en que la participación comunitaria promueve una serie de impactos positivos en el funcionamiento de la escuela en Minas Gerais. El hecho de que el Consejo Escolar controla recursos y toma decisiones sobre su uso para mejorar la educación de sus alumnos e hijos, se ha concretado en la presentación de proyectos de financiamiento adicional para construcción; en la institución de programas de acompañamiento a las familias ("en una perspectiva de orientación y no de cobranza"); y sobre todo en la movilización de toda la comunidad escolar en apoyo a la capacitación profesional de directores y maestros. Estos programas concretos, nacidos de la toma de decisiones de toda la comunidad escolar, funcionan como cadenas de transmisión que ligan la participación con el mejoramiento del aprendizaje por parte de los alumnos más pobres.

Curiosamente, la idea de que los profesores son "fiscalizables" sólo ante quienes les pagan, no es relevante ni en la propuesta de Escuela Acelerada en Estados Unidos ni en el ejemplo latinoamericano más parecido a ella, la Escuela Nueva de Colombia.⁹ El énfasis está puesto, más bien, en el principio de que el "empowerment con responsabilidad significa que quien toma las decisiones también asume la responsabilidad por sus consecuencias" (Levin y Soler 1995; la traducción es nuestra).

En otras palabras, para que se pueda exigir rendición de cuentas a una persona, no basta con que exista un contrato con premios y castigos; la persona tiene que haber participado en la decisión sobre cuál es el objetivo del proyecto común y qué se hace para lograrlo. Después debe llevar a cabo una negociación y ser partícipe en la celebración de un contrato que asigna responsabilidades a cada quien.

La cultura de la comunidad popular, en particular la campesina, ofrece formas de discusión y de contrato implícitas en la reciprocidad difusa, que pueden ser valiosas en la creación de una cultura de escuela comunitaria con sentido de equipo. Gradualmente, con la utilización de estos mecanismos se introducen elementos de *cooperación* en la lógica de intercambio cuando existe una cultura de equipo con una meta común.

⁹ Aunque este elemento se introdujo en la reforma educacional de 1994, que universaliza y expande el concepto básico de la Escuela Nueva.

d. *La impredecible dinámica pos-innovación*

Los dos enfoques se basan en conceptos distintos de *accountability* (o de rendición de cuentas, y de quién es responsable ante quién y por qué). En el primer tipo de contrato (de transacción entre partes diferentes), basado en el control local de finanzas, la rendición de cuentas por los maestros es para recibir una recompensa monetaria. En el tipo de contrato difuso de un equipo, todos rinden cuenta a todos los demás integrantes del equipo respecto de su aporte a la meta común. El compromiso que obliga a esta rendición de cuentas surge de una responsabilidad asumida voluntariamente y que sólo resulta de una participación en el diseño original de las metas, los objetivos y las acciones por realizar.

Evidentemente, la motivación de cada actor es diferente en los dos ejemplos. En el contrato entre partes, hay un elemento de eventual castigo económico por el no cumplimiento de lo contratado o por el mal desempeño. El contrato "de equipo", en contraste, depende de que todos internalicen las metas, y depende también de la conciencia de quien responde a sus pares (todo esto a partir de equipos pequeños, pero extendiéndose finalmente a toda la comunidad escolar). El enfoque de equipo tiene también claras ventajas en cuanto a complementariedad y coordinación. En una de las escuelas estudiadas en Minas Gerais, por ejemplo, fracasó un programa de recuperación de los alumnos debido a que se concibió como un esfuerzo aislado, sin interacción con el cuadro docente (Maia 1995).

Ambos tipos de contrato llevan a mejoras en la educación rural. Hay incluso, en los dos, un proceso social natural de avance sostenido, mediante ensayo y error, desde los contratos basados en la ausencia de confianza hacia aquellos que realizan todo el potencial sinérgico de la cooperación en un equipo.

Este proceso no garantiza avances, ni son éstos determinados exclusivamente por el carácter de la reforma general. Aun en la reforma participativa mejor diseñada, lo que ocurre en cada caso concreto es que "las contradicciones emergen y dan margen, a veces, a medidas originales, que tienen como consecuencias la incorporación de la comunidad, o a medidas que, en el límite, tienden a reforzar la exclusión" (Maia 1995).

De la innovación inicial de *empowerment* y de promoción de un espíritu amplio de equipo, surgen nuevas relaciones entre actores e incluso instituciones completas que no son predecibles en forma precisa en un caso dado. En programas como el de las Escuelas Aceleradas se dan innumerables "innovaciones informales que surgen de la participación de individuos o pequeños grupos que abrazan la filosofía de la escuela y el proceso de cambio (...) [esto] resulta de la internalización de la filosofía de la escuela (...) y [conduce] al sistema de creencias de los miembros de la escuela, dando por resul-

tado cambios en sus decisiones (...) e interacciones individuales" (Levin y Soler 1995; la traducción es nuestra). Estos cambios en las prácticas e interacciones generalmente llevan, por un proceso de prueba, error e institucionalización de las pruebas que funcionan, a estados de sistema de mayor adaptabilidad y eficiencia.

Aunque los nuevos comportamientos generados por la incorporación de la participación en la gestión escolar no son predecibles, se puede asegurar su dirección positiva si hay una capacidad de reacción y corrección oportunas. Así, la experiencia de Minas Gerais sugiere que "el proceso de transformación e innovación en la educación (...) se desarrolla por medio de desequilibrios y reequilibrios. Lo importante es garantizar la posibilidad de hacer seguimiento a la implementación de la innovación (...) así como promover ajustes durante su implementación y consolidación" (De Mello y Da Silva 1992).

Con la capacitación y la institucionalización de la participación, se logra avanzar del primer tipo de contrato al segundo, donde el *empowerment* y la *accountability* significan más que un simple intercambio entre actores diferentes, para constituir una auténtica dinámica de equipo con una meta compartida, cuyos resultados son sinérgicos y mucho más potentes. Así, en Minas Gerais, la *accountability* es de ambos tipos a la vez (entre partes y entre miembros de un equipo). Puesto que los "diferentes segmentos de la escuela eligen un director a partir de su propuesta de trabajo (...) pueden pedir cuenta de la realización de esa propuesta", pero al mismo tiempo, a todos estos segmentos "se les pide cuenta por su cooperación en el éxito de ella" (De Mello y Da Silva 1992).

Para llegar a este nivel más complejo y eficaz de cooperación, es necesario superar la desconfianza hacia desconocidos. En las teorías de la cooperación, la clave es la *reiteración* de las interacciones del mismo tipo entre los mismos agentes, hasta que éstos asumen el *riesgo de confiar*, y las reacciones favorables de los otros generan y fortalecen una relación estable de *reciprocidad*.

En general, el éxito de las reformas analizadas aquí se debe a la combinación de tres tipos de contratos: entre escuela y padres, entre todos los miembros de un equipo, y entre esta comunidad escolar y la sociedad mayor, en un proceso de apertura y transparencia. Se incorpora, entonces, "la co-responsabilidad en la gestión a nivel de la comunidad y el establecimiento de nuevas alianzas de la sociedad como un todo. Una fuerte preocupación por la responsabilidad y la rendición de cuentas de parte de la escuela ante sus usuarios o clientes también imprimen un contenido amplio a la democratización" (De Mello y Da Silva 1992).

3. REFLEXIONES FINALES

3.1 Una herramienta poderosa para aumentar la eficiencia, eficacia y equidad educativas

Dadas estas experiencias exitosas, y el conocimiento que existe desde hace algún tiempo acerca de esta dinámica virtuosa: ¿por qué no está más presente la participación comunitaria en las actuales propuestas de reforma en América Latina?

Se han hecho en este artículo algunas referencias a la resistencia institucional, tanto ministerial-burocrática-centralista como del gremio reivindicativo y confrontacional. Otra explicación puede ser que este enfoque difiere claramente de la orientación general de nuestros tiempos, la cual se orienta a liberar la toma de decisiones a los mecanismos del mercado y a las preferencias de los consumidores. Esta libertad y esta flexibilidad poco les sirven a los pobres rurales en el terreno de la educación. En la práctica, ellos no pueden elegir entre servicios competitivos, cuando la escuela local es una sola y cuando no pueden pagar por una educación privada.

Quizás otra razón más profunda de esta omisión es un desprecio implícito respecto de los pobres por parte de algunos intelectuales y planificadores, que interpretan datos manejables por sus modelos explicativos simples para etiquetar de "carente" a complejas culturas que son —para ellos— cajas negras de contenido misterioso. Con tales prejuicios, es obviamente impensable que la cultura campesina pueda ser base de una estrategia de aprendizaje formal, o que esa misma comunidad de iletrados pueda aplicar los mismos métodos (esencialmente simples) de diseño y gestión de proyectos que usan, en forma altamente complejizada, los planificadores y administradores profesionales (Calvo 1986).

Sea cual sea la razón para restringir el uso del criterio del *empowerment* de la comunidad, la participación de la comunidad rural en la gestión de la escuela es una herramienta potente y que debe incorporarse para optimizar la inversión en el mejoramiento de la educación rural. Con su implementación, la eficacia y eficiencia pueden aumentar en la asignación de recursos, incrementándose así la equidad en los resultados finales de logro educacional entre estratos socioeconómicos a nivel nacional.

En un análisis del Banco Mundial sobre maneras de mejorar la educación primaria en una vasta gama de países en desarrollo, una de las principales conclusiones era que "el compromiso familiar y comunitario impulsa la *accountability* de las escuelas y probablemente mejora su relación costo-beneficio" (Lockheed 1991; la traducción es nuestra). En las páginas precedentes se ha intentado dilucidar *cómo* esta participación mejora la eficacia de la es-

cuela, y de paso presentar evidencias muy recientes que avalan esta dinámica. Sobre todo, y mirando hacia el futuro, "al apoyarse en la centralidad de la escuela y de la comunidad, estas medidas han contribuido a la formación de una nueva competencia en el enfrentamiento del fracaso escolar" (Maia 1995).

3.2 Problemas pendientes de la participación

La participación de la comunidad en la gestión escolar implica y requiere transferencias de poder hacia la comunidad. El *empowerment* es esencialmente una reforma unidireccional. Incluso en proyectos nuevos que crean una institución donde no la había (por ejemplo, para la educación preescolar), los resultados son mejores si la comunidad asume *toda* la responsabilidad por su diseño y gestión (Calvo 1986).

Pero en la mayoría de los casos la escuela rural ya existe, y en cuanto a reformas en niveles más agregados, existe previamente la institucionalidad nacional de la educación y del magisterio. El *empowerment* de la comunidad en este contexto implica —desde el momento mismo de la propuesta— una *amenaza* al control de recursos y de espacios que ya tienen los administradores y los maestros. Es inevitable, si no se presenta alguna ventaja fuerte para ellos en el paquete de reforma, que se opongan a la incorporación de nuevos actores en la gestión.

El problema es objetivo y no se limita a la conocida orientación de dirigentes de retaguardia del magisterio, con su insistencia en la lucha exclusivamente reivindicativa. Es necesario tener presente el hecho de que la escuela y los profesores son *parte* de la comunidad y que, al forjar contratos comunitarios, sus intereses propios pueden ser tema de negociación, como lo son los de los demás actores.

Una debilidad en muchas de las propuestas de reforma de la educación con sesgo participativo es que buscan terminar con el monopolio de control que tiene la "comunidad pedagógica" de manera convencional y restringida, sin ofrecer novedades atractivas para este sector. Por lo menos al inicio, lo atractivo que pueda resultar un proceso educativo más satisfactorio no basta para inducir al maestro a ceder con entusiasmo parte de su poder, sobre todo en un cambio impredecible.

Incluso el ofrecimiento de aumentos salariales por desempeño tiene pocas posibilidades de estimular el entusiasmo de los profesores. Más allá de cuestiones ideológicas, el eventual e incierto mejoramiento remunerativo es un atractivo riesgoso ante la exigencia que se formula al maestro de superar la brecha de los códigos culturales y de la falta de conocimientos formales propia de la cultura del medio rural pobre del cual provienen los alumnos.

¿Qué se les puede ofrecer a los maestros en un paquete de reformas que abarca la participación comunitaria? Este es un desafío al que la mayoría de las reformas participativas analizadas aquí no han dado respuesta. Posiblemente requiere ligar la reforma participativa a las otras que proponen mayor autonomía al personal de la escuela rural local en el diseño de sus propuestas pedagógicas, y sobre todo a mejoras reales en la remuneración base de los maestros rurales.

En síntesis, a mediano plazo parece claro que las ideas innovadoras recogidas en este artículo tendrán que introducirse en el currículo y en la formación de nuevos maestros para que éstos sean receptivos a las oportunidades del *empowerment* —no sólo de la comunidad, sino también del suyo propio—.

3.3 El entorno nacional y la participación en la escuela

Es claro que la escuela rural no existe en un vacío, sino que está inmersa en un sistema social más amplio, tanto local como nacional. El éxito de una reforma destinada a mejorar los logros educacionales de niños de medios sociales marginados depende en parte de este contexto. Es por esto que la participación de los padres en la escuela cobra especial importancia, ya que la comunidad escolar necesitará de alianzas en el sistema social global para superar las oposiciones a cada tipo específico de cambio propuesto.

Una de las preguntas planteadas con mayor frecuencia en relación al tema del entorno mayor es si debe surgir la participación de manera espontánea desde la base, o si puede ser inducida desde afuera. No parece grave si es inducida *al principio*, pues esta inducción puede ser necesaria en muchos contextos y de manera reiterada para romper el hábito de la desesperanza.

Hay fuertes razones para que el Estado induzca y promueva la participación de comunidades pobres en la gestión escolar. Por una parte, los sectores pobres tienden a ser más sumisos que las capas medias y altas cuando se trata de aceptar servicios educativos deficientes. Los sectores medios y altos están más habituados a demandar servicios diversos de buena calidad y a tener una respuesta a dichas demandas. Por otra parte, los estratos socioeconómicos medios y altos pueden premiar a las escuelas que dan mejores resultados inscribiendo en ellas a sus hijos, cosa bastante difícil para los pobres y menos factible aún para los padres rurales, quienes tienen una sola oferta de escuela pública cercana. En consecuencia, el mercado no funciona para mejorar la educación de quienes no tienen demanda monetaria efectiva para ella. Por lo tanto, la política educacional para sectores populares debe incorporar elementos de participación como estrategia privilegiada para adecuar la escuela a lo que piden los usuarios. Otros efectos beneficiosos de la participación para la calidad educativa serán analizados a continuación.

Importa mucho más la diferencia entre participación impuesta (como una mera formalidad) y participación genuina. La participación genuina de la comunidad en la gestión de la escuela está estrechamente ligada con procesos de democratización a nivel nacional. Nos referimos a la gradual cesión de poder y apertura de espacios de participación ciudadana que actualmente benefician a varios países de la región. La participación en la escuela es una de las oportunidades más importantes para aprovechar espacios formales, volverlos instancias de participación real y acelerar con ello el proceso mismo de democratización. Capacitar a padres en prácticas democráticas lo hace irreversible. Por otra parte, es necesario que toda la estructura educativa tradicional empiece a perder el miedo a la democracia.

En más de un contexto nacional, desgraciadamente, la participación sigue siendo impuesta, cumpliendo así con una mera formalidad. Esto contrasta con el enfoque de las Escuelas Aceleradas, que no se implementan a menos que sean votadas por el 90 por ciento de la comunidad. En la reforma de Minas Gerais, la transparencia de la propuesta también terminó por convencer a los padres de su genuinidad y suscitó niveles de participación entusiasta cercanos al 85 por ciento en promedio (De Mello y Da Silva 1992). La posibilidad de pasar de la participación inducida —si es genuina— a la espontánea se evidencia en El Salvador, en que el Programa Educo fue inducido desde el Ministerio en una primera fase, pero el efecto de demostración llevó a que, en una segunda fase, las comunidades se organizaran en forma espontánea para solicitar la introducción del programa en sus escuelas (Meza 1995).

También cabe preguntarse, en un alcance estratégico, si es mejor cambiar la cultura en una escuela o en toda la estructura educativa al mismo tiempo. El ejemplo recién citado sugiere la implantación de la participación comunitaria colegio por colegio, en espera de que tanto padres como funcionarios imiten las experiencias exitosas, produciendo una difusión espontánea. Pero el estudio sobre México plantea la disyuntiva: el efecto demostración existe, pero ha sido insuficiente por sí solo, sin un cambio estructural en el Ministerio y en el gremio del profesorado.

Esto puede ser uno de los límites del marco conceptual del Aprendizaje Acelerado para América Latina, ya que en Estados Unidos la escuela pública tiene un mayor grado de autonomía *ex ante*, y la adopción de innovaciones como la participación comunitaria y la gestión autónoma de recursos se puede impulsar desde el nivel local.

Más factible es impulsar "programas piloto" que introducir estos programas escuela por escuela. En El Salvador, en el caso de diversas comunidades se empezó incluso donde no había ni una escuela (Meza 1995). También la Escuela Nueva empezó en lugares de baja densidad poblacional, a veces sin escuela.

El programa Educo en El Salvador, en cambio, sí integra a toda la estructura educacional nacional. Si bien es prematuro evaluar si el Ministerio cambió su cultura, en el caso de Minas Gerais la introducción de la participación comunitaria fue la culminación de un largo y amplio proyecto de reforma de todo el sistema educacional, cuya factibilidad política fue determinada al principio y no como resultado de un efecto de demostración y persuasión (De Mello y Da Silva 1992).

La experiencia de la Escuela Nueva en Colombia parece más problemática en este aspecto. En dicho programa se intentó un diseño replicable en gran escala, aunque fuera viable política, técnica y financieramente. De manera paradójica, el efecto de demostración de la Escuela Nueva fue tan exitoso que la demanda por su universalización llevó a su adopción oficial a nivel nacional, lo cual debilitó seriamente su autonomía. El exitismo vició la construcción cuidadosa y gradual de puentes y habilidades, y se afectó la calidad por el afán de mostrar el logro de metas físicas. La universalización significó depender de recursos centrales, con lo cual se "desestimuló el esfuerzo de las autoridades locales y de las entidades vinculadas (...) Y los coordinadores de la gestión de la innovación se vieron obligados a cambiar la gestión pedagógica por la administrativa". La nueva autoridad "desconoció la importancia de las contribuciones financieras y técnicas originadas en los municipios y departamentos para la sustentabilidad del sistema y de esta manera castró la iniciativa local" (Arboleda 1995).

Hay una paradoja en el intento mismo de replicabilidad, pues consiste en llevar a gran escala la participación comunitaria que, por naturaleza, requiere de una atención "caso por caso" y muy centrada en contextos locales. Otra paradoja es que enfatizar el uso de recursos locales en comunidades pobres difícilmente lleva a la equidad educativa nacional. Estas dos paradojas son superables, pero ello depende de una combinación de variables en que la real autonomía y el logro participativo de acuerdos y alianzas de diverso tipo juegan un papel clave.

El Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (Pronade), de Guatemala, constituye una interesante experiencia reciente de participación comunitaria en la gestión de la escuela rural, aunque todavía falta un análisis acabado. El Pronade promueve la contratación de maestros rurales por parte de comunidades rurales, y fue declarado la primera prioridad del Ministerio de Educación para el período 1996-2000. El Pronade involucra a la comunidad rural en "Comités Educativos" con poder de decisión sobre los recursos de cada escuela, y con el apoyo de distintas "instituciones de servicios educativos" (ISE) de los sectores privado y solidario, encargados de la formación y capacitación de estos Comités y, mediante contrato con el Ministerio de Educación, de la gestión pedagógica descentralizada (Guatemala 1996).

El Pronade confronta explícitamente algunos de los problemas mencionados. El hecho de ser el programa prioritario del gobierno en el campo educativo lo sustrae a la categoría de pequeños programas pilotos. Dos reformas paralelas en la administración de la educación pública (la creación de Direcciones Provinciales de Educación y de Juntas de Oposición Municipal para seleccionar a profesores por concurso local, con participación y voto por parte de padres de familia) sirvieron para crear un clima general de descentralización y participación ciudadana en la educación en todo el país. Finalmente, involucrar a ONG especializadas y pequeñas empresas consultoras como ISE constituye una forma novedosa de superar carencias locales en cuanto a capacidades de gestión institucional y pedagógica, manteniendo al mismo tiempo los elementos fundamentales del *empowerment* de la comunidad rural en la escuela en Guatemala.

3.4 Escuela participativa y comunidad

Otro tema para investigación futura es el efecto beneficioso que la participación comunitaria en la gestión educativa puede tener sobre la comunidad misma. La escuela participativa puede entenderse también como polo de organización de la comunidad (Maia 1995). En la Escuela Nueva de Colombia, el trabajo conjunto de padres, maestros y centros de estudiantes en el diseño de proyectos conjuntos de la escuela y la comunidad "son cruciales para la asunción por la comunidad de la responsabilidad por su propio desarrollo" (Lockheed 1991).

No se les puede pedir a la escuela ni al sistema educativo nacional que hagan todo solos ni que resuelvan todos los problemas de la comunidad rural. Pero si los padres aportan con su trabajo, sus exiguos recursos y su voluntad poco ilustrada para la educación de sus hijos (Ezpeleta 1995), hay una exigencia mínima que legítimamente se puede hacer al sistema escolar rural: enseñar, tender puentes para alianzas con la comunidad, y aceptar el riesgo de confiar en los padres y en sus capacidades individuales para aportar a la creación de una nueva cultura de la escuela y a una institucionalidad más potente y eficiente.

Finalmente, el uso potencial de la escuela es mucho más que la sumatoria de actividades de distintos agentes públicos para aprovechar la capacidad instalada del local. Es, sobre todo, fomentar la organicidad integrada de la escuela —como grupo de personas— con el resto de la comunidad rural.

3.5 Hacia el aprendizaje permanente sobre la participación

Para extraer lecciones definitivas en relación a la participación en la escuela, es necesario saber más sobre los profesores de las escuelas rurales de la región (sus orígenes, sus limitaciones, sus necesidades), y sobre las comunidades en toda su diversidad (cómo deliberan, cómo ven la escuela y actúan comunitariamente frente a ella). Es necesario saber más del papel potencial de los no-padres, especialmente los alumnos mayores, los hermanos mayores de alumnos pequeños y los ex alumnos recientes, que como jóvenes algo más educados tienen más capacidades desarrolladas que los padres, y pueden apoyar mejor al niño en la realización de tareas (Ezpeleta 1995), en programas de apoyo remedial (Maia 1995), y en la misma toma de decisiones en la escuela (De Mello y Da Silva 1992).

Pero sobre todo hay que saber más sobre el papel de la participación en la dinámica de la transición desde una escuela rígida y pobre en resultados, a otra de mayor eficacia. La participación de la comunidad en la gestión de la escuela parece aportar a una transformación positiva, en grados hasta hace poco insospechados. Los estudios ya disponibles sobre experiencias recientes arrojan importantes pistas, pero no brindan todas las respuestas que tan importante tema merece.

BIBLIOGRAFÍA

- Arboleda, Jairo. 1995. "Participación de la sociedad civil en la Escuela Nueva colombiana". Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Administración Descentralizada y Autonomía Escolar: el Rol de la Comunidad en la Gestión Educativa. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)/Unesco, Santiago de Chile, 13-15 de noviembre.
- Calvo, Gilberto. 1986. "Community Early Childhood Development Projects: an Alternative Strategy for the Poor". Tesis doctoral, Teachers College, Columbia University NY.
- Cepal. 1994. *Panorama Social 1994*.
- Cepal. 1995. *Panorama Social 1995*.
- Cerda, Ana María, Verónica Edwards y María Victoria Gómez. 1995. "Algunos aspectos de las prácticas de trabajo y socialización en establecimientos de enseñanza media". En: Pascual Gerstenfeld, *Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media*. Serie Políticas Sociales no. 9. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Comer, James P. 1988. "Educating poor minority children". *Scientific American* 259:5, págs 42-48.
- Coombs, Philip, ed. 1980. *Meeting the Needs of the Rural Poor: the Integrated Community-based Approach*. New York: Pergamon.

- De Mello, Guiomar Namó, y Rose Neubauer Da Silva. 1992. "Selección Competitiva de Directores de Escuela: estudio de caso de innovación educativa en Brasil". São Paulo: Fundap/IESP.
- Durston, John. 1988. "Política social rural en una estrategia de desarrollo sostenido". *Revista de la Cepal* 36, págs 8-98.
- Ezpeleta, Justa. 1995. "Participación social ¿en qué escuela?: una reflexión a propósito del PARE y los sectores de extrema pobreza". Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Administración Descentralizada y Autonomía Escolar: el Rol de la Comunidad en la Gestión Educativa. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)/Unesco, Santiago de Chile, noviembre.
- Finnan, Christine, Edward St. John, Jane McCarthy and Simeon Slovacec, eds. 1996. *Accelerated Schools in Action*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Gerstenfeldt, Pascual. 1995. "El impacto de la inequidad socioeconómica en los logros educacionales". En: *Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar*. Serie Políticas Sociales no. 9. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Guatemala, Ministerio de Educación. 1996. "Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo: lineamientos generales 1996-2000". Guatemala: Mineduc, mayo de 1996.
- Hall, Edward. 1976. *The Silent Language*. Greenwood.
- Lacroix, R.. 1985. *Integrated Rural Development in Latin America*. World Bank Working Paper 716. Washington, D.C.
- Levin, H. M. y Pilar Soler. 1995. "From remediation to acceleration: a U.S. experience". Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Administración Descentralizada y Autonomía Escolar: el Rol de la Comunidad en la Gestión Educativa. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)/Unesco, Santiago de Chile, noviembre.
- Lockheed, Marlaine, et al. 1991. *Improving Primary Education in Developing Countries*. Nueva York: World Bank/Oxford University Press.
- Maia, Eny. 1995. "Novos padroes de gestao educacional: A experience de Minas de Gerais". Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Administración Descentralizada y Autonomía Escolar: el Rol de la Comunidad en la Gestión Educativa. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)/Unesco, Santiago de Chile, noviembre.
- Meza, Darlyn. 1995. "Programa Educación con Participación de la Comunidad, Educo". Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Administración Descentralizada y Autonomía Escolar: el Rol de la Comunidad en la Gestión Educativa. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)/Unesco, Santiago de Chile, noviembre.
- Unicef. 1995. "Unicef Strategies in Basic Education". E/ICEF/1995/16. New York: Unicef.
- Williamson, Guillermo. 1995. "Auto-gestión y co-gestión educativa: reflexiones desde la multiculturalidad y la experiencia indígena". Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Administración Descentralizada y Autonomía Escolar: el Rol de la Comunidad en la Gestión Educativa. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)/Unesco, Santiago de Chile, noviembre.



CAPÍTULO 6

IMPORTANCIA RELATIVA DE ALGUNOS FACTORES DEL RENDIMIENTO EDUCATIVO

Viola Espínola

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C.

Rodrigo Martínez

División de Desarrollo Social, Cepal

Para mejorar la educación en general, y especialmente la de los más desfavorecidos, es necesario precisar el impacto que producen las políticas educativas sobre el rendimiento escolar, así como el costo que tiene la implementación de los programas que las contemplan.

Considerando lo anterior, en el marco del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) de la Educación Básica iniciamos el desarrollo de un modelo micro de asignación de recursos orientado a disminuir las actuales desigualdades y a lograr la mayor eficacia y eficiencia posibles en los programas y proyectos que se implementan en el área.

Para ello, es preciso tener claramente identificadas las variables que más influyen en el logro educativo y conocer el peso específico de cada una en el mismo. En este sentido, el objetivo es saber cuál es el impacto diferencial que se alcanza con la reparación de la infraestructura de una escuela, la capacitación de profesores, la entrega de libros de aula, etc.

La primera fase fue la realización de un estado del arte, en el cual se revisan las más recientes investigaciones empíricas realizadas desde los ochenta y principalmente en países en desarrollo.¹ El estudio analiza la influencia de distintos factores en el rendimiento educativo en los primeros años de educación escolar, ya sea que se lo mida en términos del promedio de notas, del resultado en pruebas específicas en matemáticas y lenguaje o en términos de repitencia, deserción, etc.

¹ Véase en este volumen el trabajo de V. Arancibia, "Factores que afectan el rendimiento escolar de los pobres. Revisión de investigaciones educacionales 1980-1995".

Aun cuando muchas de las investigaciones revisadas en dicho estudio sólo analizan la relación de una o dos variables con el rendimiento, existe claridad respecto a que el problema tiene múltiples causas, en las cuales inciden especialmente cuatro factores: la familia, el niño, la escuela y el profesor. También hay consenso en que cada factor tiene un peso relativo diferencial en el rendimiento y que, además, no es constante en todas las sociedades. Sin embargo, poco se sabe sobre este peso relativo, lo cual impide trabajar los distintos factores en forma independiente.

En una segunda fase de la búsqueda del objetivo antes indicado, consultamos a un grupo de expertos en educación con el objeto de conocer su opinión sobre la importancia relativa que tiene cada uno de estos factores en el logro educativo en la educación básica. Los resultados de esta indagación son los que presentamos en este documento.

1. METODOLOGÍA

El estudio se encuentra en un nivel exploratorio y se llevó a cabo en dos instancias diferentes. La primera corresponde a una reunión de trabajo que congregó a 19 profesionales provenientes del Ministerio de Educación, universidades y centros de investigación en educación. Luego de una breve introducción sobre los objetivos del trabajo, se les administró un cuestionario donde se solicitaba que indicaran qué peso relativo sobre el logro educativo le asignaban a cada uno de los siguientes factores:

- *La escuela: Características institucionales* (proporción profesor/alumno, unigrado vs. multigrado, infraestructura —bibliotecas, laboratorios—, calidad y mantenimiento de edificios, actividades extraescolares, etc.).
- *La escuela: Características organizacionales* (calificación del director, clima laboral, trabajo de equipo, evaluación de desempeño, uso de incentivos, toma de decisiones participativas, etc.).
- *La familia* (apoyo al trabajo escolar, recursos educacionales en el hogar, contacto padres-profesores, educación de los padres, interés por resultados y notas, etc.).
- *El niño* (antecedentes preescolares, repitencia, asistencia, horas de realización de tareas, problemas de salud, estado nutricional, trabajo paralelo al estudio, etc.).
- *El profesor: Características personales* (formación —títulos—, perfeccionamiento, años de experiencia, dominio de la materia, número de secciones a las que hace clases, etc.).
- *El profesor: Prácticas instruccionales* (transmisión de contenidos, manejo de la disciplina, frecuencia de tareas para la casa, duración de la clase, material didáctico utilizado, sistema de evaluación, etc.).

Asimismo, se les pidió que asignaran porcentajes de importancia a un conjunto de dimensiones que aparecen en la investigación educativa como las más representativas de cada factor.

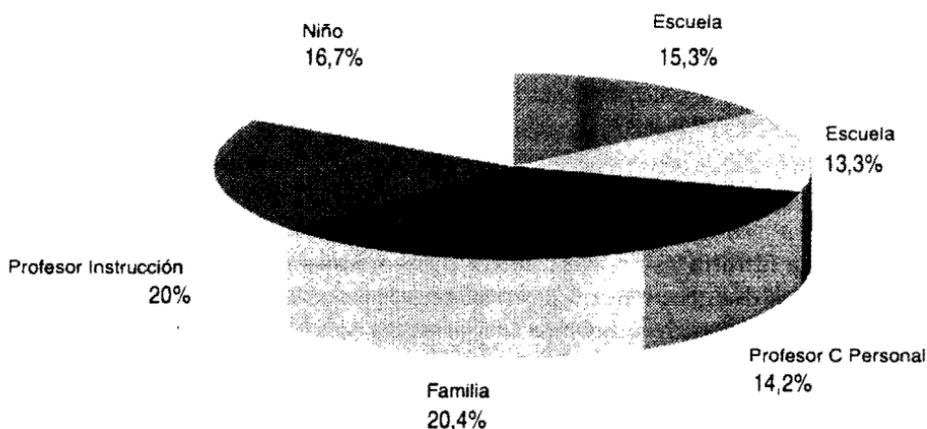
Una vez contestada la encuesta, los participantes compartieron experiencias y opiniones sobre el tema de la calidad de la educación, sus factores determinantes y los proyectos sociales. Finalizada esta ronda de discusión, se presentaron y discutieron los principales resultados obtenidos de sus respuestas y se les aplicó nuevamente el mismo cuestionario, con el objeto de conocer si se producían cambios de opinión como fruto de la discusión.

La segunda instancia del estudio corresponde a una aplicación del cuestionario a los asistentes al seminario "Administración Descentralizada y Autonomía Escolar: el Rol de la Comunidad en la Gestión Educativa", realizado por el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y Unesco en Santiago, noviembre de 1995. El seminario contó con la presencia de 150 personas, tanto nacionales como extranjeras, vinculadas directamente a la investigación y gestión educativa a nivel local. De este total se recibieron 42 cuestionarios debidamente contestados.

2. ANÁLISIS DE RESULTADOS

2.1 Resultados globales

Como se puede observar en el gráfico que presentamos a continuación, según los encuestados, los factores "Familia" y "Prácticas instruccionales del profesor" son claramente los más importantes en términos de su efecto sobre el logro educativo de los estudiantes de educación básica.

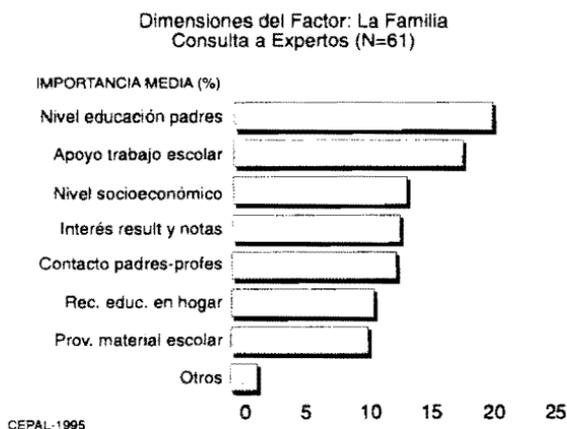


Esta opinión es bastante compartida por los distintos segmentos que conformaron la muestra. No se encontraron diferencias entre las dos fases de la encuesta llevada a cabo en la reunión de expertos (razón por la cual sólo se analizaron las respuestas a la Fase I) ni entre los distintos segmentos de asistentes al seminario (por lo cual se trabajó con todo el grupo-Seminario).

Al comparar a estos dos grupos se observó que los pertenecientes a la Fase I asignan un 23,5 por ciento de importancia relativa a "La familia" y 18,4 por ciento a las "Prácticas instruccionales del profesor"; en cambio en el grupo-Seminario los porcentajes son 19,0 por ciento y 20,8 por ciento respectivamente. Los otros cuatro factores planteados fueron ponderados con similares niveles de importancia, entre 13 y 17 por ciento. Salvo casos aislados, la mayoría asignó porcentajes de importancia ponderados como inferiores al 30 por ciento para los distintos factores, sin presentarse grandes diferencias entre las distribuciones de frecuencia obtenidas en los dos grupos de encuestados.

En el análisis del grado de importancia asignado a las distintas dimensiones que conforman cada uno de los factores estudiados se destacan los elementos que a continuación se presentan.

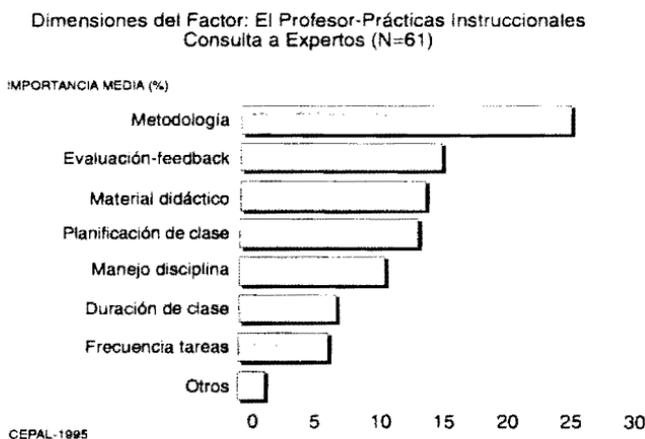
2.2 Análisis por factor



El factor "La familia" se compone de dimensiones relativas a distintas condicionantes del grupo familiar en su relación con la situación de alumno del niño. Las consideradas más importantes son "Nivel educacional de los padres", con una importancia promedio ponderado de 19,2 por ciento, y "Apoyo al trabajo escolar", con 17,0 por ciento, resultados bastante congruentes con los obtenidos en estudios del ámbito internacional.

En un segundo nivel se ubican las características socioeconómicas de la familia y su interés y comunicación con la escuela (alrededor de 13 por ciento de ponderación), seguidos muy de cerca por variables referidas a los recursos y materiales educativos con que cuentan los niños (en torno a 11 por ciento).

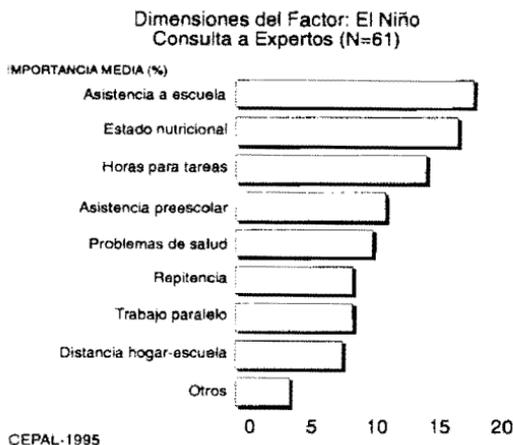
Cabe destacar que el grupo de encuestados en la Fase I dio una importancia ponderada significativamente mayor a los factores "Nivel educacional de los padres" y "Apoyo al trabajo escolar" que el grupo-Seminario, con 24 por ciento y 19 por ciento, respectivamente, en el primer grupo, y 17 por ciento y 16 por ciento en el segundo. No obstante, la diferencia en la segunda dimensión se compensa con "Contacto padres-profesores", que alcanzó a 9 por ciento en el primer grupo y 15 por ciento en el segundo.



En las "Prácticas instruccionales del profesor", donde se preguntó sobre características asociadas a la forma en que se lleva a cabo la labor pedagógica, destaca la dimensión relativa a "Metodología de transmisión de contenidos", con un promedio de 24,5 por ciento de importancia. En un segundo nivel se ubica "Evaluación y feedback al alumno", en el sentido de su forma y periodicidad (17,2 por ciento), seguido de "Material didáctico utilizado" y "Planificación de la clase" (15 y 14,3 por ciento, respectivamente).

Según los encuestados, el "Manejo de la disciplina" tiene menor importancia relativa, con un promedio de ponderación de 11,8 por ciento, dejando para el final la "Duración de la clase" y "Frecuencia de tareas para la casa" (7,9 y 7,1 por ciento, respectivamente).

En el caso del factor "El niño", considerado en tercer lugar de importancia, se preguntó por elementos del ámbito de la salud y la conducta que po-



drían afectar el desempeño del niño, destacándose dos dimensiones: el grado de "Asistencia a la escuela" (18 por ciento promedio) y "Estado nutricional" (17 por ciento). Conforman un segundo grupo la cantidad de "Horas dedicadas a la realización de tareas" (14 por ciento), "Asistencia a preescolar" (12 por ciento) y la presencia de "Problemas de salud" (11 por ciento).

Finalmente, los encuestados identifican tres dimensiones con una importancia relativa en torno al 8 por ciento: "Repitencia", la existencia de un "Trabajo paralelo" y "Distancia del hogar a la escuela".

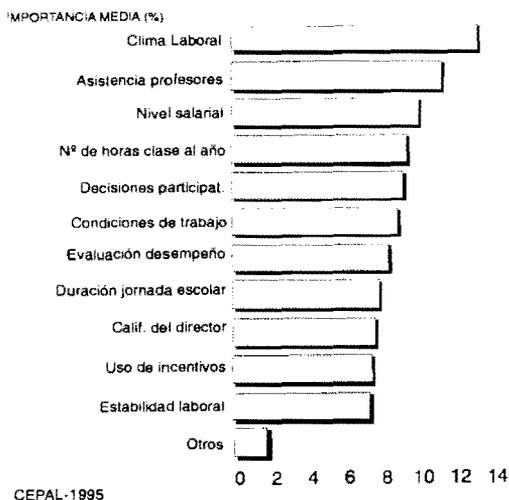
En las "Características organizacionales de la escuela" se incluyó una serie de aspectos relacionados con el ambiente de trabajo en que se desarrolla la labor educativa, no encontrándose grandes diferencias en la importancia promedio que los encuestadores dieron a las dimensiones por las cuales se preguntó. Así, las más importantes fueron "Clima laboral" (13 por ciento), "Asistencia de los profesores" (11 por ciento) y "Nivel salarial" (10 por ciento).

En torno al 9 por ciento de importancia asignada se encuentran las dimensiones "Número de horas de clases al año", "Toma de decisiones participativas" en la escuela y "Condiciones de trabajo".

Al final de la distribución, con ponderación menor estarían la existencia de un sistema de "Evaluación de desempeño", "Duración de la jornada escolar", "Calificación del director por parte de los profesores", "Uso de incentivos" y "Estabilidad laboral".

En el caso del factor "Características personales del profesor" se preguntó sobre temas asociados a su formación, experiencia y cantidad de trabajo. Entre éstos, destacó fuertemente el "Dominio de la materia", con un promedio de ponderación de 21,3 por ciento, seguido a cierta distancia por "Perfeccionamiento" y "Formación", ambos con 15 por ciento. Es decir, el

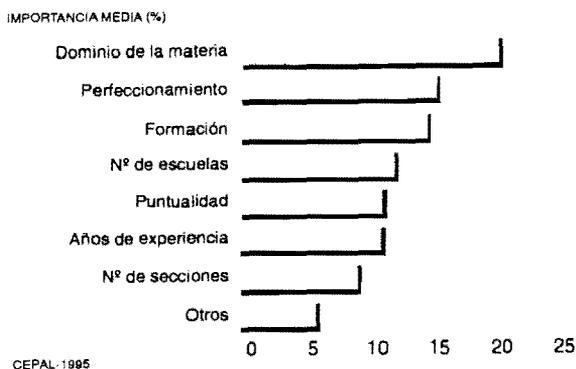
Dimensiones del Factor: La Escuela- Caract organizacionales
Consulta a Expertos (N=61)



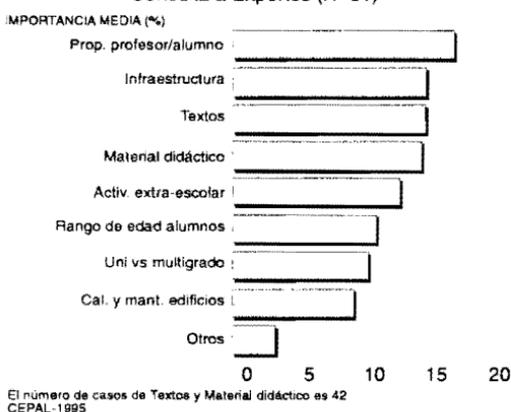
incremento de la profesionalización sería el elemento de mayor impacto educativo que se puede impulsar a través de los docentes.

El resto de las dimensiones obtuvo promedios de ponderación que fluctúan entre 12 y 9 por ciento, ordenados jerárquicamente como sigue: "Número de escuelas en que enseña", "Puntualidad", "Años de experiencia" y "Número de secciones en que trabaja".

Dimensiones del Factor: El Profesor- Caract. Personales
Consulta a Expertos (N=61)



Dimensiones del Factor: La Escuela-Caract. Institucionales
Consulta a Expertos (N=61)



Finalmente, en "Características institucionales de la escuela" se preguntó por dimensiones asociadas al entorno físico, conformación de aulas y apoyo de materiales con que cuentan los profesores para llevar a cabo su labor pedagógica. Entre ellas, la más ponderada resultó ser "Proporción profesor/alumno", con un promedio de importancia en ponderación de 17 por ciento, seguido de "Infraestructura", con 15 por ciento, y "Actividades extraescolares", con 13 por ciento. Las dimensiones "Unigrado vs. multigrado", "Rango de edad de los alumnos del curso" y "Calidad y mantenimiento de los edificios" se ubican en un segundo plano, con un promedio de importancia que se ubica entre 9 y 11 por ciento.

Hemos dejado para un análisis aparte la situación de las variables "Textos" y "Material didáctico", debido a que fueron consultadas en forma explícita solamente a los participantes del Seminario. En este segmento, el promedio de ponderación de ambas variables se ubica en el 15 por ciento, bajando a alrededor de 11 por ciento entre todos los entrevistados.

Cabe destacar también la importante diferencia que se presentó en la opinión de los distintos entrevistados respecto a "Actividades extraescolares", que alcanzó una ponderación de 18 por ciento en el grupo Fase I y sólo 11 por ciento en el Seminario. Igualmente, "Rango de edad" tuvo un promedio de ponderación de 13 por ciento en el primer grupo y 9 por ciento en el segundo.

CAPÍTULO 7

FACTORES QUE AFECTAN EL RENDIMIENTO ESCOLAR DE LOS POBRES (REVISIÓN DE INVESTIGACIONES EDUCACIONALES 1980-1995)

Violeta Arancibia

Pontificia Universidad Católica de Chile

Tradicionalmente se ha considerado la educación como uno de los medios para superar la pobreza. La sociedad en general estima que, con más educación, los pobres estarían en condiciones de salir de su situación de pobreza, o al menos mejorarla significativamente. Pero si bien en Chile, así como en gran parte de América Latina, se entrega actualmente más educación a un número cada vez mayor de personas, ello no se ha traducido en un decrecimiento de los niveles de pobreza. El supuesto ampliamente aceptado según el cual a más educación corresponde menos pobreza se ha revelado insuficiente. El problema se ha trasladado desde el dominio del acceso al sistema educacional y la permanencia en él, a la consideración intrínseca de la educación. Las preguntas son otras ahora: ¿qué competencias efectivas están logrando los niños en la escuela?, ¿qué se esconde tras el optimismo de las cifras sobre incremento de la educación?, ¿cómo debe ser repensada la educación de cara a la pobreza?, ¿cuáles son los factores que podrían afectar la posibilidad de una mejor calidad de educación para los más pobres?

Los estudios actuales efectivamente constatan que, en materia de superación de la pobreza, el nivel educacional representa el factor más importante en los ingresos del individuo. En los últimos estudios de la Cepal (1994) se señala que en la zonas urbanas de la región resultan necesarios diez o más años de estudio (y con frecuencia la enseñanza media completa) para tener acceso a importantes alternativas de bienestar, que se traducen en más de un 80 por ciento de probabilidad de no descender a niveles de pobreza.

De acuerdo con lo anterior, uno de los factores que explican la incapacidad de la educación para superar la pobreza es la falta de equidad en el

acceso al sistema de educación formal y en la permanencia en él. Por otra parte, los que sí se integran a la educación formal se enfrentan a problemas de calidad en dicha oferta. En los estudios realizados en América Latina por la Unesco, y en Chile a través del Sistema de Medición de Calidad de la Enseñanza (Simce), se observa la notable diferencia de rendimiento entre los alumnos que van a colegios particulares pagados y aquellos que van a escuelas municipalizadas. Los colegios municipalizados, que atienden a prácticamente 100 por ciento de la población pobre del país, alcanzan a rendir en conocimientos mínimos sólo la mitad de lo que espera el sistema educativo. Por su parte, los colegios particulares pagados, que atienden a menos del 10 por ciento de la población (proveniente de los sectores más favorecidos del país) logran resultados óptimos, lo que les asegura a sus alumnos la continuidad de los estudios con éxito. Esto no es sólo un problema de calidad, sino también de equidad.

En un análisis que la Unesco formuló en 1991, orientado a estudiar el estado de la educación básica en América Latina, se indicó que durante los últimos años ella había seguido experimentando un crecimiento cuantitativo, pero que éste no había sido acompañado de los niveles de eficiencia, calidad y equidad requeridos. Tal asincronía revelaba un agotamiento del modelo educativo tradicional y desafiaba a buscar nuevos estilos y estrategias educativas para la década de los noventa.

Tenemos, pues, que la expansión de la educación y el mejoramiento de su calidad, en especial de las escuelas que atienden a los sectores más pobres, son decisivas para la ampliación de oportunidades de los pueblos y el alivio de la pobreza. Pero después de la gran esperanza colocada sobre la educación en los años cincuenta y sesenta, a fines de los ochenta e inicios de los noventa aumentan las dudas en torno a su eficiencia social. El que la educación no haya sido socialmente eficaz no es un problema inherente a la educación, sino que depende del modo en que se lleva a cabo. Por ello, la preocupación tiende ahora a centrarse en las variables o insumos que permitan dar a la educación una capacidad real de incrementar las competencias individuales y colectivas, y en la relación entre la educación y el resto de la estructura social.

En vista de lo anterior, el presente trabajo tiene por objetivo recopilar y analizar una serie de investigaciones que se ocupan de la influencia de diversos factores en el rendimiento escolar de los niños en la educación primaria. El fin último de la investigación es determinar si existen evidencias suficientes para suponer que la modificación de alguna de estas variables producirá un cambio positivo en el rendimiento escolar. A este fin se revisaron 61 documentos (54 investigaciones abocadas a un tema y 7 recopilaciones de otros autores) que, de una u otra forma, estudian la relación entre una o más variables de entrada del sistema educativo y el rendimien-

to escolar. Para la recolección de los estudios se consultaron diversas fuentes relacionadas con el tema de la educación (centro de documentación Unesco-Orealc; Reduc- Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE; Pontificia Universidad Católica de Chile); se seleccionaron los estudios dando preferencia a aquellos realizados dentro de la última década, orientados a países en desarrollo y que utilizaran una metodología cuantitativa. Si bien se dio importancia a estos aspectos, los criterios se aplicaron de manera flexible, lo que permitió en algunas ocasiones utilizar investigaciones que no los cumplieran en forma estricta. El único criterio absoluto fue que los estudios se centraran en la educación primaria, de preferencia en los primeros años.

El presente documento describe, en primer lugar, algunas características generales de los estudios a partir de las variables consideradas por ellos, las formas de medir el rendimiento académico y las metodologías utilizadas para el análisis de resultados (véase Anexo 1). Posteriormente se presentan los principales resultados de los estudios recopilados, agrupados según si éstos se refieren a variables del niño, de la familia, de la escuela o del profesor. Finalmente se presentan las conclusiones, que incluyen una síntesis de los principales resultados, un análisis de éstos y algunas sugerencias de líneas de acción para las políticas educativas.

1. ANÁLISIS METODOLÓGICO

1.1 Metodologías utilizadas en los estudios

Es interesante destacar que, en comparación con los realizados en la década pasada, los estudios recientes ostentan una metodología más rigurosa y compleja. En su mayoría, las investigaciones analizadas para este trabajo contienen pruebas estadísticas relevantes respecto de los resultados encontrados. De esas investigaciones, 47 (87,03 por ciento del total) corresponden a estudios correlacionales (correlación, análisis de regresión, análisis de varianza y covarianza, "path analysis"); es decir, buscan por lo menos establecer la relación existente entre el rendimiento y una o más variables independientes. Específicamente, 14 utilizan el coeficiente de correlación de Pearson; 11 llevan a cabo análisis de varianza o covarianza; 9 realizan análisis de regresión simple y 13 de regresión múltiple; 3 estudios utilizan análisis multivariado de varianza y 4 realizan un "path analysis" o análisis lineal de patrones (algunos utilizan más de un procedimiento, razón por la cual la suma es superior a 47).

Dos investigaciones realizan una prueba de diferencias de medias, y una desarrolla el análisis de tablas de contingencia mediante la prueba de

Chi cuadrado. Por otra parte, sólo 4 de los 54 estudios (7 por ciento) no llevan a cabo pruebas de significación estadística, limitándose a interpretar las diferencias observadas entre porcentajes o medias, y un estudio (Haddad y Holsinger 1991) realiza un análisis de costo efectividad respecto del efecto de la inversión en varias áreas sobre el rendimiento.

Cabe destacar que un porcentaje importante de los estudios (12 casos, 22 por ciento del total) utiliza procedimientos de análisis multivariado (análisis multivariado de varianza, regresión múltiple, "path analysis"), es decir, incluyen en el análisis varias variables independientes y al menos una dependiente. De éstos, merecen especial consideración los cuatro estudios que utilizan "path analysis", pues se trata de un método que busca probar modelos causales, es decir, establecer cuáles variables influyen de forma directa y cuáles indirectamente en el rendimiento.

1.2 Operacionalización de la variable dependiente: rendimiento

A excepción de un estudio, el resto (97,95 por ciento) midió el rendimiento dentro del contexto escolar. La mayoría de los autores utilizó un índice global de rendimiento (por ejemplo, promedio general de notas de un año, un semestre o de la historia escolar). Algunos de estos estudios agregaron además pruebas de logro estandarizadas o elaboradas especialmente para el estudio. Otros agregan a este índice global el rendimiento en forma separada para distintas áreas (por ejemplo, matemáticas y lenguaje) y algunos agregan incluso otros índices de efectividad escolar, tales como tasa de repitencia y deserción y rendimiento en pruebas nacionales.

Ocho estudios (14,85 por ciento) miden rendimiento considerando sólo las notas obtenidas durante el año en el cual se realizó el estudio. Tres estudios (5,55 por ciento) consideran las notas obtenidas por los alumnos durante el año escolar más el resultado obtenido en el *test* de Stanford (Delgado y Scott 1993; Skinner y otros 1990; Ginsburg y Bronstein 1993). Tres consideran una prueba de rendimiento especialmente diseñada para la investigación (Palafox y otros 1994; Raudenbush y otros 1991), y entre éstos hay uno que considera además la tasa de aprobación y repitencia de la muestra en estudio (Rugh y otros 1991). Tres consideran sólo la tasa de aprobación y repitencia (Patrinos y Psacharopoulos 1992; Saura y García 1990), y uno considera además el promedio de notas obtenidas en un examen final (Cummings y otros 1992). Dos estudios toman en cuenta los resultados de una prueba nacional (Arancibia y Álvarez 1991; Himmel y otros 1984) y dos contemplan un subtest desarrollado para la investigación (Raudenbush y Bhumirat 1992). Finalmente, sólo un estudio se basa en una calificación global asignada por el profesor (Broc 1994).

Los estudios que se centran específicamente en las áreas de lengua materna (entendiendo en esta área ya sea rendimiento en el área verbal o en la asignatura) y matemáticas son en total 16, distribuidos de la siguiente manera: ocho estudios (14,85 por ciento) toman en consideración las notas obtenidas en las asignaturas correspondientes a ambas áreas (Psacharopoulos y otros 1991; Haddad y Holsinger 1991; Donolo 1993; Martínez y Corral 1991; Da Silva y Ribeiro 1983; Sepúlveda y otros 1987); tres consideran además notas de otras asignaturas (Hortacsu y Uner 1993; Guadamuz 1991; Cerri 1989); cuatro evalúan estas áreas, o parte de ellas, a través de pruebas estandarizadas (Fejgin 1995; Newman y Stevenson 1990; Holloway y otros 1990, De Gregori 1983); tres (6,12 por ciento) establecen el rendimiento combinando notas y los resultados en pruebas estandarizadas (Pierson y Connel 1992; Grolnick y otros 1991; Reed y Wu 1994); tres construyen pruebas especiales que evalúan las áreas ya nombradas (Eskeles y otros 1994; Tatto y otros 1991; Rama 1991); dos estudios establecen una medida de habilidades en ambos aspectos (Kosmoski y otros 1990; Skaalvik y Rankin 1994); dos investigaciones toman en cuenta los resultados en evaluaciones nacionales (Sharp y otros 1990; Prawda y Vélez 1992); y finalmente hay sólo un estudio (2,04 por ciento) que establece pruebas de logro en matemáticas y castellano (Unesco 1994).

Siete de los estudios se centran exclusivamente en el rendimiento en el área de matemáticas. De estos, cuatro miden el rendimiento a través de pruebas estandarizadas (Valas y Sovik 1993; Seegers y Boekaerts 1993); uno considera además resultados en una prueba de habilidades (Reed y Uto 1994) y otro las notas en la asignatura correspondiente (Pitiyanuwat y Reed 1994). Dos consideran las notas, calculando un promedio con otras asignaturas (Salas y otros 1992; Maris 1993). Por último, sólo un estudio diseñó una prueba para efectos de la investigación (Fontana y Fernandes 1994).

Finalmente, sólo tres de los estudios se dedican exclusivamente a evaluar el rendimiento en el Área Verbal y Lengua Materna. Dos de ellos lo miden a través de una prueba estandarizada en lectura (Chau 1994; Vincent 1984) y el restante lo hace a través de una prueba de español (McGinn y otros 1992).

1.3 Factores analizados en los estudios

En cada investigación se estudia algún factor, sea de la familia, de los niños, la escuela o el profesor, en relación al cual o a los cuales se evalúa la posible influencia en la variable rendimiento académico. Para ello se considera si la relación entre esta o estas variables es o no significativa con el logro académico.

Del total de estudios (54, sin incluir estados del arte), un 79 por ciento (43 estudios) considera alguna variable del niño, como son sexo, edad, experiencia preescolar o escolar, presencia de algún recurso interno, etc.; un 55 por ciento (30 estudios) incluye alguna variable de la familia, como educación de los padres, nivel socioeconómico de la familia, actitudes de los padres, percepción del hijo, etc.; un 22 por ciento (12 estudios) se refiere tanto a elementos del profesor como a estrategias instruccionales utilizadas por él, preparación de la clase, nivel de perfeccionamiento, etc.; y un 24 por ciento (13 estudios), a elementos de la escuela, lo que incluye tanto infraestructura, existencia de biblioteca y materiales educativos, como elementos propios de la gestión del director.

La mayoría de los estudios investiga distintas variables a la vez, relacionadas con más de una categoría. Es así como en 54 por ciento de las investigaciones se analiza la relación entre rendimiento y variables pertenecientes a dos, tres o cuatro categorías (29 por ciento, 20 por ciento, 4 por ciento, respectivamente). Asimismo, estos estudios incluyen por lo general alguna variable del niño, como sexo, edad, etc. (43 de los 54 estudios). También llama la atención que, de los estudios que toman una sola categoría, la gran mayoría pertenezca a variables propias del niño (un 60 por ciento). En cambio, los estudios que toman factores de la familia, del profesor o de la escuela como objetivos principales de su investigación, incluyen generalmente alguna otra variable. Estos estudios suelen incluir variables demográficas además de las propias del estudio, mientras que las investigaciones que apuntan a explicar las diferencias en el rendimiento a través de la presencia o no de recursos internos (como variable del niño) tienden a centrarse en esta variable exclusivamente y no incluyen otras categorías (Chan 1994; Skaalvik y Rankin 1994; Fontana y Fernandes 1994; Pintrich y De Groot 1990; March 1992; Newman y Stevenson 1990, etc.).

Por lo tanto, en relación con los estudios que se refieren a variables del niño, un 35 por ciento estudia sólo esta categoría (Chan 1994; Kosmoski y otros 1990; Skaalvik y Rankin 1994; Seegers y Boekaerts 1993; Newman y Stevenson 1990; Marsh 1992; Pintrich y De Groot 1990; Sharp y otros 1990; Cerri 1989; Bravo y otros 1994; Saura y García 1990; Jadue 1992; Fontana y Fernandes 1994; Maris 1993; Vincent 1984); y un 35 por ciento incluye también elementos de la familia (Pitiyanuwat 1994; Fejgin 1995; Eskeles y otros 1994; Pierson y Connel 1992; Grolnick y otros 1991; Broc 1994; Reed y Wu 1994; Hortacsu y Uner 1993; Bolarin 1993; Herán y Villarroel 1990; Palafox 1994; Prawda 1992; Donolo 1993). En relación a la familia, un 43 por ciento considera este factor junto con variables del niño; un 16 por ciento considera como única categoría la familia (Rama 1991; y Ginsburg y Bronstein 1993; Holloway 1990; Martínez y Corral 1991; Reed y Uto 1994); un 10 por ciento

incluye también variables del profesor y del niño (McGinn y otros 1992; Salas y otros 1992; Valas y Sovik 1993); un 15 por ciento al niño, familia y escuela (Raudenbush y otros 1991; Patrinos y Psacharopoulos 1992; Unesco 1994; Da Silva y Ribeiro 1983; De Gregori 1983); y un 3 por ciento a la familia, junto al profesor y la escuela (Himmel y otros 1984).

En cuanto a la escuela, 38 por ciento estudia escuela, familia y niño; un 16 por ciento, la escuela sola (Cummings y otros 1992; Haddad y Holsinger 1991); y un 10 por ciento, la escuela junto con factores del niño (Raudenbush y Bhumirat 1992). En relación al profesor, un 26 por ciento incluye también elementos de la familia y el niño; un 25 por ciento estudia sólo esta categoría (Tatto y otros 1991; Arancibia y Álvarez 1991; Sepúlveda y otros 1987); un 8 por ciento considera también factores del alumno y el profesor (Skinner y otros 1990); y un 17 por ciento incluye como objeto de estudio, variables del alumno, profesor y escuela (Guadamuz 1991; Rugh y otros 1991). Dos estudios (Psacharopoulos y otros 1991; Guadamuz 1991) se refieren a elementos pertenecientes a las cuatro categorías, y destacan por la amplitud de sus muestras y su buen nivel de análisis, en el que utilizan la modalidad de regresión múltiple.

Entre los aspectos que deben considerarse en relación a estos estudios, está el que a pesar de utilizar metodologías de análisis parecidas y tener objetivos más o menos similares, difieren bastante entre sí en lo sustantivo. Aunque algunos parecieran medir la misma variable, en la definición que hacen de ella o en sus conclusiones se observan diferencias significativas. Por otra parte, si bien algunos estudios individualizan en sus objetivos algunas variables que estudiarán, en los resultados y conclusiones se refieren a la influencia de otras variables no especificadas anteriormente, tales como género, nivel socioeconómico, etc., que al final explican un gran porcentaje de la varianza de rendimiento o tienen más peso que las variables propuestas inicialmente.

Todo esto dificulta la categorización de las variables. A pesar de ello, y en aras de mayor claridad, intentamos agrupar cada una dentro de las cuatro categorías centrales antes enunciadas, en las que se incluyen los distintos factores relacionados. En ese marco evaluamos si la relación establecida entre la variable y el rendimiento es o no significativa.

1.4 Acerca de los estados del arte

Además de las 54 investigaciones revisadas, se examinaron 7 estudios que a su vez recopilaban los resultados de otras investigaciones realizadas a la fecha acerca de las variables que inciden en el rendimiento escolar en la educación primaria. Seis de estos estudios se centraron en países en desa-

rollo, mientras que sólo uno de ellos (Wang, Haertel y Walberg 1993) estudió tanto países desarrollados como en vías de desarrollo. El cuadro 1 resume, para cada uno de estos seis estados del arte centrados en países en desarrollo, el número de estudios revisados, cuántos corresponden a cada región y el rango de fechas dentro del cual se ubican los estudios. Tres de estos seis estudios (Vélez y otros 1994; Muelle 1984; Arancibia 1988) se enfocan específicamente en investigaciones realizadas en América Latina.

Las variables en las que se centran los estados del arte revisados son, en su mayoría, factores de la escuela, la clase o el profesor; sólo cuatro de los seis estudios tomaron en cuenta, además, variables concernientes al niño y a la familia, aunque los resultados en esta área parecen ser significativos. Dos de los estados del arte revisados se centran en temas específicos: el estudio de Heyneman y otros (1983) apunta al efecto de la disponibilidad y uso de textos escolares, mientras que el de Arancibia (1988) se dedica especialmente a las prácticas en sala de clase y a ciertas variables del profesor. En el cuadro 2 se resumen las variables que fueron tomadas en cuenta en cada estado del arte revisado.

Cuadro 1
Regiones abarcadas por cada estado del arte

<i>AUTORES</i>	<i>NÚMERO DE ESTUDIOS REVISADOS</i>	<i>ÁFRICA</i>	<i>ASIA</i>	<i>A. LATINA Y EL CARIBE</i>	<i>RANGO DE LOS AÑOS DE ESTUDIO</i>
Vélez, Schiefelbein y Valenzuela (1993)	88	–	–	88	1973–1993
Fuller y Clarke (1994)	46	16	19	10	1981–1993
Muelle (1984)	60 (aprox.)	–	–	60	1974–1971
Heyneman y otros (1983)	18	3	6	9	1970–1978
Arancibia (1988)	57	–	–	57	1978–1986
Schiefelbein y Simmons (1980)	26	5	6	15	1971–1977

La forma de analizar los resultados es similar en los seis estudios: se menciona el número de estudios revisados para cada variable y el número de ellos que la encontraron significativamente asociada a rendimiento; ocasionalmente, se menciona también la dirección de esta relación. Difieren

Cuadro 2
Variables estudiadas en los estados del arte

VARIABLES	Fuller y Clarke (1994)	Vélez y otros (1993)	Wang (1992)	Arancibia (1988)	Muelle (1984)	Schiefelbein y Simmons (1980)	Heyneman y otros (1983)
<i>DEL NIÑO</i>							
internas	-	X	X		-	-	-
demográficas	-	X	X		-	X	-
experiencia escolar	-	X	X		-	X	-
<i>DE LA FAMILIA</i>							
demográficas	-	X	X	X	-	-	-
actitudes	-	X	X		-	X	-
<i>DE LA ESCUELA</i>							
organizacionales y administrativas	X	X	X		X	-	-
materiales	X	X	X	X	X	X	X
<i>DEL PROFESOR</i>							
personales	X	X	X	X	X	X	-
instruccional	X	X	X	X	X	X	-

sólo en los casos del estado del arte realizado por Wang, Haertel y Walberg (1993),¹ y del estado del arte acerca de los textos escolares, donde se reportan en detalle los resultados de cada investigación analizada, con sus respectivos coeficientes de regresión o correlación.

2. RESULTADOS

A continuación se entregan los resultados de las distintas investigaciones agrupados en cuatro categorías centrales —variables del niño, de la familia, del profesor y de la escuela—, en su grado de relación con el rendimiento.

2.1 Variables del niño

Los aspectos del niño que podrían estar relacionados con el rendimiento académico aparecen en general con un alto peso en la varianza de logros a

¹ En este estudio, los autores hacen un listado exhaustivo de todos los tipos de variables estudiadas por las investigaciones revisadas, para posteriormente ordenarlas según tamaño del efecto encontrado (para una descripción más detallada de la metodología utilizada por los autores en este procedimiento, véase Wang y otros 1993).

lo largo de las investigaciones. Schiefelbein y Simmons (1980), por ejemplo, encontraron que de 64 estudios revisados que se referían a estos elementos, en 47 fue una variable significativa.

a. Antecedentes preescolares

En relación a esta variable se revisaron siete estudios, de los cuales seis coincidieron en que el niño beneficiado con alguna asistencia preescolar, al menos de un año, presenta mejor rendimiento posterior en la educación primaria. Entre ellos, Sharp y otros (1990) plantean que estos resultados son más significativos en lenguaje que en matemáticas; su hipótesis es que en general la experiencia preescolar parece ofrecer más herramientas para el desarrollo de habilidades relacionadas con el lenguaje que con el pensamiento matemático. A su vez, Palafox (1994) visualizó una alta correlación con rendimiento, controlando la variable habilidad previa (.94 en matemáticas y .95 en lenguaje), al igual que Guadamuz (1991), Heyneman y otros (1983) y en un estudio revisado de Tailandia ($\beta = 0.18$, $p.001$).

Prawda (1992), por su parte, vio que esta experiencia preescolar explicaba en forma positiva y significativa un mayor logro en la escuela primaria, al igual que Raudenbush y Bhumirat (1992), quienes observaron que los niños que tenían esta experiencia de un año estaban 12.84 puntos más arriba respecto de los demás, y los niños con dos años de preescolar estaban 4.35 puntos más arriba. McGinn y otros (1992), en cambio, no encontraron relaciones significativas.

A partir de estos resultados, pareciera que en la educación preescolar se potencian habilidades básicas necesarias para un mejor desempeño en la educación básica. En consecuencia, las políticas debieran enfocarse a aumentar la cobertura y calidad en la educación preescolar, como un primer y necesario paso para la entrada a la educación básica.

Avalan lo anterior los resultados recogidos en otros estados del arte, como el de Vélez (1993), en el cual de ocho estudios revisados, en cuatro se obtuvo una relación positiva significativa; y el de Schiefelbein y Simmons (1980), en que de cuatro estudios analizados, en tres apareció como un elemento altamente significativo. A la vez, en el estudio de Barrera (1995), que recopila evidencia en torno a la importancia de la educación preescolar para la educación básica, se observa que distintos programas enfocados a esta población tuvieron un efecto positivo al elevar el nivel de rendimiento de los niños en la educación básica. Se menciona, por ejemplo, el estudio de Berrueta (1981), en el cual se observó en niños norteamericanos que habían asistido a una experiencia preescolar, un mayor logro escolar en comparación con aquellos que no tuvieron experiencias preescolares. Pozner (1981, en Barrera 1995), a su vez, llegó a resultados similares en un estudio reali-

zado en Argentina con una muestra de 739 niños, en el cual se concluyó que la asistencia preescolar fue determinante para los logros en lectoescritura. Apreciaciones análogas se observan en Myers (1990, en Barrera 1995), luego de recoger resultados de 18 evaluaciones que muestran el impacto positivo que han tenido, sobre las habilidades cognitivas de los niños, intervenciones preescolares formales e informales en América Latina. En estas evaluaciones se observó que tales intervenciones resultaron efectivas en lograr un mayor rendimiento de los niños en primero básico, probando con ello la utilidad de la experiencia preescolar en la preparación de los niños para el ingreso al sistema escolar formal.

b. Recursos internos

Un total de 18 de las investigaciones revisadas se refieren al peso en el rendimiento de variables internas del niño, las que se constituyen en recursos o herramientas que posibilitan aumentar el rendimiento. Pueden definirse los recursos internos como aquellos elementos propios del niño (su autoestima, motivación, locus de control, estilos atribucionales, expectativas de autoeficacia y otros) que, según las características que posea el niño, pueden transformarse en facilitadores de mejores logros y, por tanto, mejores aprendizajes.

A continuación presentamos un cuadro descriptivo que ilustra estos resultados y su grado de significación. (*Véase cuadro 3 página siguiente*)

Como puede verse, en 15 de estos estudios los recursos internos del niño aparecen como significativos; es decir, se comprueba que el niño que posee ciertas herramientas se encuentra habilitado para obtener mayores logros en su desempeño escolar. Sin embargo, es importante considerar que estas investigaciones plantean que tales recursos pueden ser tanto causa como consecuencia de un mayor rendimiento, pues el aumento en el rendimiento estimula al niño a que siga desarrollando estos recursos y provoca con ello un círculo virtuoso que lleva a mejores rendimientos.

Algunos estudios muestran también que existe una cercana relación entre estas variables y algunas estrategias utilizadas por los padres, las cuales propician o facilitan que el niño adquiera estos recursos que, a su vez, provocarían mejores rendimientos. Por ejemplo, el estudio de Eskeles y otros (1994) plantea que existe una correlación entre prácticas motivacionales utilizadas por los padres y la motivación intrínseca en el niño (.35 en verbal, p.001, .23 en matemáticas, p.05), a la vez que una correlación negativa entre esta motivación y la utilización de tareas extrínsecas por los padres (-.35 verbal, -.40 matemáticas, p.001). Al mismo tiempo, esta motivación intrínseca se correlaciona con un mejor rendimiento académico en el niño (.27 verbal, .56 matemáticas, p.001).

Cuadro 3
Grado de significación de la correlación entre recursos internos
y logro escolar

RECURSO INTERNO	ESTUDIO	RESULTADOS	ALFA
Autoestima	Pitiyanuwat (1990)	Correlación significativa (0.32 niños, 0.23 en niñas) entre el rendimiento en matemáticas y el autoconcepto en esta área, pero no con el autoconcepto general.	p.05
	Valas y Sovik (1993)	Correlación positiva y significativa entre rendimiento y autoconcepto general (0.76 en séptimo, 0.72 en octavo).	
	Marsh (1992)	Correlación significativa entre autoconcepto general y logro (.55), al igual que con logro en lenguaje y autoconcepto en esta área (.64) y logro en matemáticas y autoconcepto en esta área (.66).	
	Skaalvik y Rankin (1994)	No hay relación significativa.	
	Reed y Wu (1994)	No hay relación significativa.	
Expectativas de autoeficacia y percepción de competencia	Pintrich y De Groot (1990)	Correlación significativa entre poseer expectativas de autoeficacia y el rendimiento.	p.01
	Chan (1994)	Relación significativa entre rendimiento y percepción de competencia, la cual explicó un 18,75 por ciento de la varianza de logro en quinto grado.	
	Broc (1994)	Correlación significativa con percepción de competencia. (Ed. infantil, .40, primero, .34, segundo, .56).	p.01
	Pierson y Connel (1992)	Correlación significativa (.30)	p. 0001
	Seegers y Boekaerts (1993)	Correlación significativa (.46).	p.01

Locus de control y motivación intrínseca por el aprendizaje	Pintrich y De Groot (1990)	Correlación significativa entre locus interno de control y el rendimiento.	p .01
	Fejgin (1995)	Correlación significativa con el locus de control (B= .090).	p.001
	Chan (1994)	Correlación significativa con las creencias atribucionales de éxito asociadas a variables internas, las cuales explican un 6,91 por ciento de la varianza en el rendimiento y las atribuciones de fracaso un 21,8 por ciento, en quinto grado. Por su parte en séptimo básico las creencias atribucionales de éxito explicaban un 10,4 por ciento y en noveno un 10,56 por ciento	p .01
	Eskeles y otros (1994)	Correlación positiva con motivación interna con el logro (.27 en verbal, .56 en matemáticas).	
	Skinner y otros (1990)	Correlación significativa con percepción de control (.28 en matemáticas y .25 en verbal), percepción de habilidad (.26, .14), percepción de casualidad (-.25, -.29) y percepción de no conocimiento (-.33, -.27).	p.001
	Hortacsu y Uner (1993)	La percepción de control explicaba un 6 por ciento de la varianza de logro, con una correlación significativa de 0.21.	p.03
	Pierson y Connel (1992)	Correlación significativa con percepción de seguridad (.15) y percepción de esfuerzo (.54).	p.05
	Newman y Stevenson (1990)	Correlación significativa entre atribución de éxito en matemáticas (.35) y en lenguaje (.30) y logro académico en décimo grado, al igual que con percepción de ayuda en el éxito (-.29) o no ayuda y fracasar (-.26). En quinto básico sólo fue significativa esta última variable. En segundo básico, no resultó significativa ninguna.	p.01
	Valas y Sovik (1993)	No se encontró una correlación significativa con motivación interna.	
Skaalvik y Rankin (1994)	No se encontró relación significativa con motivación interna.		

Esfuerzo del niño con el trabajo escolar	Maris (1993)	Correlación significativa.	p.001
Compromiso del niño con la clase	Skinner y otros (1990)	Correlación significativa (.58 en verbal, .47 en matemáticas).	p.001
Intencionalidad por el aprendizaje	Seegers y Boekaerts (1993)	No se encontró relación significativa.	

Asimismo, Grolnick y otros (1991) plantean que el apoyo materno a la autonomía y el compromiso escolar genera una mayor sensación de control interno en el niño (.12, .13, p.01), una mayor percepción de competencia (.27, p.001, .15, p.01) y mayor autonomía (.23, p.001, .11, p.05). Son estas herramientas las que, posteriormente, se transforman en propiciadoras de un mayor rendimiento en el niño (percepción de control: .17; percepción de competencia: .32; percepción de autonomía: .16). En esta correlación, la percepción de control explica un 23,26 por ciento de la varianza de logro, la de autonomía un 14,20 por ciento y la de competencia un 48,87 por ciento (p.001).

Estos resultados nos muestran que las estrategias utilizadas por los padres no influyen directamente en el rendimiento; pero al estimular la motivación interna y la percepción de competencia se convierten en propiciadores de mayores logros. Con ello, las actitudes de los padres se transforman en mediadores para el desarrollo en los niños que muestran tales recursos internos, los cuales redundan en mayores estándares de rendimiento.

Una gran cantidad de estudios se refieren al peso de las variables propias del niño en el rendimiento, y muchos de ellos intentan explicar las varianzas en el rendimiento sólo a partir de ellas. Esto obliga a investigar con más cuidado el peso de otras variables y observar, por ejemplo, si las propias del niño se modifican cuando se consideran otras, como el nivel socioeconómico, la educación de los padres, las estrategias de los profesores, y otras que contribuyen a enriquecer el marco explicativo. Con ello estaríamos en mejores condiciones de ponderar el peso de los recursos internos del niño y, de este modo, contaríamos con más elementos a la hora de pensar en políticas de mejoramiento educativo.

Puede, no obstante, rescatarse de estos estudios la importancia de considerar los aspectos psicológicos de los niños, y cómo éstos facilitan o

dificultan un mejor desarrollo de los aprendizajes y potencian al niño para seguir aprendiendo. Mientras los niños con mayores recursos internos tienden a generar círculos virtuosos entre dichos recursos y el mayor nivel de aprendizaje, lo contrario ocurre cuando tales recursos faltan: aquellos niños que se perciben como tocados por la mala suerte, debido a la falta de oportunidades o capacidades, van a obtener peores rendimientos que a su vez reforzarán la imagen negativa de sí mismos, obstruyendo el desarrollo de recursos internos que facilitarían un repunte en su rendimiento.

Es así como, por ejemplo, en el estado del arte realizado por Vélez (1993) la autoestima apareció con una relación positiva significativa en 7 de los 14 estudios revisados; y en el de Wang (1993) estas variables internas se ubicaron en un séptimo lugar de importancia entre 29 variables que se revisaron. Por lo tanto, a la hora de pensar en políticas de mejoramiento educativo no pueden dejar de considerarse instancias y acciones que, tanto desde los padres como desde los profesores y la escuela, propicien el desarrollo de estos recursos, valoren las potencialidades de cada niño y las estimulen.

c. *Repitencia*

En los cinco estudios que se refieren al impacto de la repitencia en el rendimiento académico, esta variable resulta significativa. Tales resultados se inscriben en el debate actual sobre la pertinencia de la repitencia. Lo que se debate es si la repitencia es una solución a las dificultades académicas y fracaso escolar de los niños, o si constituye una solución parcial que no hace más que mantener una situación de dificultades escolares en los niños que la sufren (Psacharopoulos y otros 1991; Guadamuz 1991; Pierson y Connel 1992). Es así como Da Silva y Ribeiro (1983), por ejemplo, plantean que aquellos niños que están desfasados en relación a su edad por haber repetido uno o dos cursos, aprueban en un menor porcentaje (77,5 por ciento) que el resto de los niños (88,1 por ciento). Por otra parte, en un estudio realizado en Tailandia (Heyneman y otros 1983), también apareció la repitencia como una variable significativa (0.13, $p < 0.001$).

De lo anterior resulta que los niños con experiencias de fracaso escolar que los han llevado a la repitencia no han logrado repuntar en su rendimiento; por el contrario, siguen obteniendo bajos niveles de logro. La repitencia, entonces, no constituye una solución a sus dificultades. Esta conclusión se ve también avalada por resultados obtenidos en dos estados del arte. Uno de ellos (Schiefelbein y Simmons 1980) encontró que de los ocho estudios que se referían a esta variable, en siete los niños que habían repetido obtenían los más bajos logros. Vélez (1993) obtuvo estos mismos resultados en los siete estudios relativos a este punto que revisó.

d. Asistencia y duración de la jornada escolar

De los tres estudios que se refieren a la asistencia, sólo dos consideran significativa la incidencia de dicha variable, advirtiendo que una menor asistencia se relaciona con peores rendimientos (McGinn y otros 1992; Heyneman y otros 1983). Herán y Villarroel (1990), por su parte, no encontraron una relación significativa. En cuanto a la duración de la jornada escolar, ésta resultó significativa en el rendimiento en el estudio de Palafox (1992), en el sentido de que quienes asisten a una jornada escolar de más horas obtienen mejores logros.

Falta, empero, investigación en estos temas, y sería interesante estudiar en mayor medida el impacto de la jornada escolar sobre el rendimiento. No existen datos suficientes para llegar a afirmaciones concluyentes en torno a estas variables. Queda abierta la pregunta de si la asistencia del niño a clases le es útil en su aprendizaje, o si las condiciones educacionales actuales no ofrecen una real posibilidad de aprendizaje en lenguaje y matemáticas a los niños de nuestra región.

e. Variables cognitivas

Varios estudios se refieren a la relación entre el rendimiento y la capacidad cognitiva o inteligencia previa del niño. Tales estudios concluyen, conforme a lo esperado, que ambas cosas se correlacionan estrechamente entre sí. Entre estas variables cognitivas llama la atención, por ejemplo, que el niño utilice estrategias cognitivas (Pintrich y De Groot 1990), o estrategias de lectura (Chan 1994, $r=.28$, $p.01$), pues éstas se constituyen en herramientas internas que merecen desarrollarse a través del sistema escolar. También destaca la importancia de poseer ciertos dominios propios de la lectura inicial al momento de ingresar a la educación primaria. Esto se relaciona estrechamente con la importancia de la educación preescolar en la entrada a la educación primaria (Bravo y otros 1994, $r=.48$, $p.000$), pues esta variable explicaba un 23 por ciento de la varianza de logro entre niños de primer grado. Igualmente resulta gravitante la adquisición de ciertos conceptos básicos (Jadue 1992, $r.55$ en niños de educación primaria y $.72$ en niños de educación preescolar, $p.05$), o la posesión de suficientes habilidades psicomotoras para ingresar a la educación primaria (esta variable ocupó decimoséptimo lugar entre 29 variables cuyo peso era significativo en el rendimiento, revisadas en un estado del arte realizado por Wang 1993).

Por lo tanto, aquellos niños que han tenido acceso a alguna experiencia preescolar o escolar que propicie el desarrollo de dominios o conceptos básicos y de ciertas estrategias cognitivas, poseen mayores herramientas cognitivas para enfrentar exitosamente los aprendizajes posteriores. Este precedente debiera motivar a que se generen contextos de aprendizaje que

potencien tales activos. Esto se ve también confirmado por un estado del arte realizado por Wang (1993), según el cual la planificación de las actividades cognitivas, de control de los procesos intelectuales y evaluación de los resultados, ocupa el segundo lugar entre 29 variables cuyo peso es significativo en el rendimiento. Al mismo tiempo debe considerarse que, a diferencia de estas variables, otras variables cognitivas no resultaron significativas. Tal es el caso del nivel de desarrollo cognitivo (Saura y García 1990), los estilos de aprendizaje utilizados por el niño o la dominancia cerebral (Salas y otros 1992). Herán y Villarroel (1990) llegaron a resultados similares.

f. *Aspiraciones educacionales*

Sólo un estudio se refiere a esta variable, concluyendo que el hecho de que el niño tenga mayores expectativas en relación a sus estudios futuros y a la importancia de ellos en su vida se relaciona positivamente con un mayor logro académico (Fejgin 1995, p.001).

g. *Conductas de estudio*

A este respecto, disponer de algunas horas al día para realizar tareas se muestra gravitante para un mejor rendimiento (Fejgin 1995 p.001); en cambio no gravitan negativamente, al menos de manera significativa, las horas de consumo televisivo (Fejgin 1995, Psacharopoulos 1991 y otros). Deben considerarse también los resultados obtenidos por Vélez (1991) en un estado del arte en el cual, de 11 estudios revisados que consideraban el peso de las tareas en el hogar en el rendimiento, sólo 4 arrojaron una relación positiva significativa. Sin embargo, el hecho de que el niño contara con algunas horas a la semana para leer resultó significativo en el único estudio que contemplaba esta variable, al igual que la actitud del niño ante el estudio, respecto a la cual de los 20 estudios revisados, 11 mostraron una relación positiva significativa con el rendimiento.

h. *Variables sociales*

Sólo tres estudios se refieren a estas variables y en dos de ellos se revelan como significativas. Es así que Hortacsu y Uner (1993) observaron que la popularidad en el curso explicaba un 23 por ciento de la varianza de las notas del curso, con una correlación de .40 con el rendimiento (p.001), al igual que la falta de popularidad se correlaciona negativamente con el rendimiento (-.30). Broc (1994), en relación con el rechazo de los compañeros en primero básico, encontró resultados similares (-.09, p.04). Por su parte, McGinn y otros (1992) no encontraron relaciones significativas. El estado del arte realizado por Wang (1993) mostró que las variables sociales tienen

peso significativo en el rendimiento, ubicándose en el sexto lugar entre 29 variables revisadas. Lo anterior sugiere que es oportuno atender a las condiciones de socialización escolar, dada su incidencia en el rendimiento educativo.

i. Variables afectivas

Respecto de estas variables, sólo dos estudios se refieren a la ansiedad ante las pruebas, factor que se revela significativo (Pintrich y De Groot 1990, p.01; Vincent 1984, r.-33, p.05). Quedan por estudiar, sin duda, muchas variables de tipo afectivo, que pueden coadyuvar o restringir el rendimiento escolar del niño. Entre ellas puede mencionarse la ansiedad, la tranquilidad, el temor y otras. Para optimizar la incidencia de los factores afectivos resulta importante disponer de un marco de aprendizaje que refuerce sentimientos de seguridad y confianza.

j. Estado nutricional y nutrición

Herán y Villarroel (1990) estudian el impacto del estado nutricional en el rendimiento, y al respecto no observan incidencia significativa del peso y la talla sobre logros escolares. Por otra parte, en el estado del arte realizado por Vélez (1993), los resultados de los distintos estudios en relación a la edad, peso y altura son poco claros y contradictorios. Sin embargo, la desnutrición apareció como elemento significativo en 8 de 11 estudios revisados por Schiefelbein y Simmons (1980), por lo cual pareciera que, más allá del peso y la altura, el estado nutricional se transforma en un elemento significativo cuando sobrepasa cierto umbral de peso. Ello sugiere la necesidad de impulsar programas paliativos que contribuyan a evitar la desnutrición infantil.

Asimismo, cuatro estudios adicionales se refieren a la influencia de la variable nutrición en el rendimiento del niño, y en dos de ellos tal variable aparece como significativa: Raudenbush y Bhumirat (1992) encontraron que aquellos niños que habían ingerido dos comidas al día estaban 12.25 puntos más arriba que quienes no lo habían hecho, y que los niños que habían ingerido desayuno estaban 10.92 puntos más arriba que los restantes; por su parte, Bolarin (1993) llegó a la misma conclusión en relación con el desayuno. Para McGinn y otros (1992) y Guadamuz (1991), esta variable no resultó significativa. Lo anterior revela la falta de homogeneidad en los hallazgos de los estudios respecto de la intervención de la variable en cuestión.

k. Experiencia laboral

Cerri (1989) estudió la incidencia de la actividad laboral sobre el rendimiento en niños que trabajan y estudian a la vez, y no encontró al respecto una

relación significativa. Esto significa que, pese a ocupar gran parte de su tiempo en trabajar, estos niños obtenían rendimientos parecidos a los de sus compañeros. Sin embargo, Da Silva y Ribeiro (1983) llegaron a resultados diferentes, esto es, que aquellos niños que trabajaban eran menos promovidos (77,4 por ciento) que quienes no lo hacían (84,2 por ciento). A la vez, los mejores resultados en la escuela los obtenían, en mayor medida, niños que no trabajaban.

l. Problemas de salud

Herán y Villarroel (1990) encontraron una relación significativa entre salud y rendimiento, aunque estos resultados diferían según nivel socioeconómico. A su vez, en el estado del arte realizado por Vélez (1993), de dos estudios revisados, uno mostró que la condición de salud era un elemento significativo.

m. Cercanía con la escuela

Dos estudios muestran que existe una relación significativa entre el rendimiento escolar y la proximidad entre la escuela y el hogar (McGinn y otros 1992, Raudenbush y Bhumirat 1992) ($\beta=0.07$, $p.001$). Asimismo, esta variable se mostró significativa en ocho de los estudios revisados por Vélez (1993) que se referían a su influencia en el logro académico. El peso de esta variable puede relacionarse con una mayor asistencia a la escuela, o bien con otras variables que sería oportuno investigar.

n. Edad

Varios estudios consideran este factor al recoger los datos para su investigación, pero en sus conclusiones no le atribuyen fuerza explicativa sobre las diferencias en rendimientos. Otros seis estudios lo consideran en sus conclusiones. Entre éstos, dos no lo consideran significativo (Herán y Villarroel 1990, McGinn y otros 1992), y cuatro le atribuyen injerencia (Palafox 1994, p.01; Unesco, p.001; De Gregori 1983; Heyneman y otros 1983). Por otra parte, Guadamuz (1991) y Sharp y otros (1990) se refieren a la importancia de la edad del niño al iniciar la vida escolar, y observan que bajo un cierto umbral no es conveniente adelantar a los niños (si el niño cumple la edad requerida a mitad del año, es mejor que ingrese al año siguiente a primero básico). También observaron menores rendimientos en los alumnos con más edad que la correspondiente a su curso.

ñ. Género

Casi todos los estudios analizan sus resultados a la luz de las diferencias entre hombres y mujeres. Algunos resaltan las diferencias de género en dis-

tintas variables que inciden sobre el rendimiento; otros, en cambio, se refieren al impacto directo de la variable de género en el logro escolar. Entre estos últimos, dos no ven incidencia significativa del género (McGinn y otros 1992; Guadamuz 1991); pero otros seis sí muestran diferencias de género en el rendimiento (Prawda 1992 [.01]; Palafox 1994 [.01]; Salas y otros 1992 [p.036]; Unesco 1994 [p.01] y Skaalvik y Rankin 1994). Skaalvik y Rankin encontraron diferencias de rendimiento en lenguaje con mayores logros por parte de las niñas, pero no detectaron diferencias significativas en matemáticas. Da Silva y Ribeiro (1983), a su vez, observaron que en todos los niveles socioeconómicos las niñas tenían mejores notas finales generales que los niños. En el estado del arte realizado por Vélez (1993), de los 33 estudios que consideran esta variable, en 14 se obtuvo una relación positiva significativa y en 8 se obtuvo una relación negativa significativa.

2.2 Variables de la familia

Del total de estudios revisados, 24 analizan variables de la familia que inciden en el rendimiento escolar. Dichas variables se agrupan en dos grandes categorías. De una parte, las *actitudes de los padres*, que incluye todas las variables referidas a percepción, expectativas, conductas y valoraciones de los padres respecto a sus hijos, a la escuela, al estudio y al rendimiento escolar. Si bien son variables que están dentro del terreno de lo cualitativo, las operaciones hechas y las mediciones encontradas arrojan interesantes conclusiones. Por otra parte, está el grupo de variables clasificadas como *socioculturales* y que se refieren a los aspectos económicos, sociales, demográficos y geográficos de la familia. Es interesante destacar que si bien este grupo de variables es muy pequeño, los estudios que se abocaron a ellas encontraron resultados muy relevantes en relación al rendimiento escolar.

a. *Actitudes de los padres*

Esta categoría está compuesta por 27 variables diferentes que apuntan a aspectos similares, difiriendo en la forma de operacionalización de cada una. Aquí se analizan aspectos que van desde el gasto en educación de los padres hasta sus expectativas en relación a la escolaridad de los hijos. Por ello resulta poco operativo analizar una por una cada variable. Además, algunas de ellas son poco significativas en relación a este estudio.

La variable más estudiada en este grupo es la de apoyo, considerada en cinco estudios, de los cuales tres observan que se trata de una variable significativa. Reed y Wu (1994) encontraron que entre esta variable y el rendimiento escolar había una relación positiva (.10, .05, $p < .05$); Pitayanuwat y otros (1994) encontraron que el apoyo de los padres a los hijos presentaba

un índice de correlación de .20 ($p < .05$) mostrando una tendencia similar al estudio anterior. Pitiyanuwat y Reed (1994) encontraron que, en el caso de las niñas, el apoyo y el rendimiento arrojaban un índice de correlación de .46 ($p < .05$), y que para el caso de los niños el indicador fue de .20 ($p < .05$). Esto nos muestra que es significativo el impacto educativo del apoyo que los padres prestan a sus hijos, especialmente en lo relacionado al ámbito escolar. Acoger a los hijos, escucharlos, brindarles la sensación de protección y sustento psicológico, influirían en la seguridad con que los niños enfrentan la vida escolar y, por ende, en su capacidad para rendir adecuadamente.

Al observar el cuadro de factores estudiados, las variables ayuda, presión, refuerzo de notas, estilo familiar y expectativas son variables que presentaron algún grado de relación con el rendimiento escolar. A modo de ejemplo, en el estudio de Pitiyanuwat y Reed (1994) se encontraron diferencias entre varones y mujeres en cuanto a la influencia de estas variables en el rendimiento. Entre ellas, las de mayor incidencia fueron percibir presión (.20, $p < .05$) y ayuda (-.28, $p < .05$). Reed y Uto (1994) encontraron correlación negativa entre ayuda y rendimiento (-.44, $p < .05$ para los niños y -.20 para las niñas). En este grupo de variables, los estudios revisados reconocen la importancia de los procesos afectivos intrafamiliares en relación al desempeño escolar. Las tendencias muestran que las actitudes positivas de apoyo y ayuda colaboran a que los niños se desempeñen mejor en la escuela. La sensación de protección y confianza de parte de los padres entrega a los niños herramientas para desenvolverse en un medio distinto del hogar, donde el desempeño y el éxito se valoran altamente.

Una variable que merece especial atención se refiere a los recursos educacionales en el hogar, que se relaciona estrechamente con el gasto en educación. La importancia de esta variable está dada por la prioridad y valoración que se da en el hogar al trabajo intelectual asociado a la escuela, la presencia de libros y útiles escolares básicos, la provisión de recursos educacionales y el gasto en educación privada (considerada tradicionalmente de mejor calidad). Un ejemplo de esto es el estudio realizado en Colombia por Psacharopoulos y otros (1991), quienes encontraron que el número de libros en el hogar incide sobre el rendimiento con un coeficiente de 1.448 en castellano y 1.71 en matemáticas para tercer año (significativo al 1 por ciento), y -0.260 en castellano y 0.741 en matemáticas para quinto año.

La presencia de recursos educacionales en el hogar también alude a la entrega de recursos intelectuales por parte de los padres. Pitiyanuwat y Reed (1994) observaron que existía una correlación negativa en relación a padres que entregaban abundantes recursos intelectuales (-15, $p < .05$); esto es interesante, pues sugiere que los padres ejercen cierta presión al trans-

mitir estos recursos. Una hipótesis sostiene que los niños podrían tender a sobrestimar estos recursos por provenir de sus padres, sus modelos más directos. Sería interesante indagar qué imágenes tienen los hijos de sus progenitores en este punto, pues ello podría influir en resultados de rendimiento.

Himmel y otros (1984) establecieron diferentes escalas que incluyeron muchos de los aspectos aquí mencionados. De ellos queremos destacar dos variables: las expectativas y las aspiraciones de los padres respecto al nivel educacional de sus hijos. Las expectativas se refieren al curso o nivel educacional que los padres *creen* que sus hijos debieran alcanzar; y las aspiraciones se refieren al nivel educacional que los padres *desean* que sus hijos alcancen. En ambas variables se encontraron coeficientes de correlación similares (.68 para expectativas y .69 para aspiraciones), los cuales son bastante altos, lo que podría ser un principio explicativo de la influencia de las actitudes de los padres en el rendimiento escolar. Fejgin (1995) observó que las expectativas educacionales de los padres hacia sus hijos tienen una correlación significativa con el buen desempeño escolar (.279, $p < .001$), lo que confirmaría lo planteado por Himmel.

El resto de variables incluidas en la categoría "Actitudes de los padres" fueron muy poco estudiadas y, en varios casos, no se encontró relación significativa con el rendimiento. Por ello resultan poco relevantes para este estudio.

b. Variables socioculturales

En este grupo de variables se estructuraron siete categorías que, como se había indicado al comienzo de este apartado, están referidas a aspectos sociales, económicos y culturales del núcleo familiar. Pondremos especial atención a educación de los padres y nivel socioeconómico, ya que son las dos variables de la familia más estudiadas y las que presentan mayor relación con el rendimiento escolar.

(1) *Educación de los padres.* Nueve de los trece estudios que consideraron esta variable observan correlación entre la educación de los padres y el rendimiento escolar. Entre los estudios que resultaron significativos destaca el de Palafox y otros (1994), quienes encontraron que había relación entre la educación del padre y el rendimiento en castellano (.170) y en matemáticas (.077), lo que era significativo al 1 por ciento; similares resultados se encontraron en relación a la educación de la madre (.144 para castellano y .066 para matemáticas). Fejgin (1995) logró determinar que la educación de los padres tiene un fuerte efecto en los resultados obtenidos por los alumnos en matemáticas (.316 $p < .001$); lo mismo ocurre en el estudio realizado por

Prawda y Vélez (1992), quienes vieron que la educación del padre y el rendimiento en castellano (.213) y matemáticas (.180) eran significativos al 1 por ciento. Por su parte, Herán y Villarroel (1990) indicaron que la educación de los padres se relacionaba de manera importante con el rendimiento, conclusión extraída del análisis porcentual del nivel educacional alcanzado por los padres y el desempeño escolar de sus hijos. Del mismo modo, McGinn y otros (1992) observaron que los estudiantes promovidos tienen más probabilidad de que al menos uno de sus padres sepa leer y escribir, y el promedio de años de escolaridad tiende a ser mayor en padres de alumnos promovidos.

En este aspecto, el estudio de Rama (1991) presenta interesantes reflexiones. Por una parte, corrobora los hallazgos de otros autores en cuanto a la relación existente entre escolaridad de los padres y el desempeño escolar de los hijos, pero asigna mayor importancia a la escolaridad de la madre. Mientras más bajo sea el nivel instruccional de la madre, peores son los resultados de sus hijos en pruebas de castellano y matemáticas. Por ejemplo, el 34 por ciento de los hijos de madre con primaria incompleta se encuentra entre los peores puntajes en idioma castellano y un 30,4 por ciento entre los peores puntajes en matemáticas, en contraste con un 5 por ciento que alcanza puntajes altos en castellano y un 6,9 por ciento en matemáticas (esto sólo considerando alumnos del mismo grupo de madres).

Los resultados alcanzados por Rama son interesantes en la medida en que plantean, o más bien replantean, el peso gravitante del papel socializador de la madre. Esto es especialmente cierto en los grupos de nivel socioeconómico bajo, donde la madre concentra en mayor grado el cuidado y educación de los hijos en sus primeras etapas de desarrollo. En otras palabras, tanto el lenguaje como otras destrezas que posteriormente serán utilizadas en el ámbito escolar, dependen del manejo que la madre tenga de ellos. Esto fue ampliamente corroborado por el estudio de la Unesco. En efecto, de todas las variables que afectan el rendimiento escolar, ésta aparece como el tercer factor más importante, después del gasto que cada país hace en educación y el nivel socioeconómico de la familia. En este estudio respecto de siete países latinoamericanos, la correlación entre escolaridad de la madre y rendimiento en lenguaje fue de .37; en matemáticas, de .32; y con rendimiento total, de .37.

También Himmel y otros (1984) establecen como variables condicionantes del proceso educativo los niveles culturales que tengan los padres, a la vez que subrayan que se trata de procesos y aportes que los niños incorporan antes de ingresar a la escuela. En este punto nos encontramos con otras variables denominadas variables culturales, entre las que se incluyen etnia y nivel cultural de los padres. Cabe destacar que Fejgin

(1995) encontró diferencias entre razas distintas, siendo los de mejores resultados los judíos por sobre blancos, negros y asiáticos. Martínez y Corral (1991) encontraron una alta relación entre rendimiento y padres lectores ($Tau-c = 11$). Estos estudios vuelven a fijar su atención en la importancia de la socialización de la familia y en los niveles educacionales de los padres, que, sin ser determinantes, inciden de manera significativa.

En términos generales, los estudios muestran que la educación de los padres influye en el rendimiento escolar. Padres con altos niveles educacionales tienden a entregar a sus hijos modelos de lectura, códigos lingüísticos más elaborados y mayor uso de nociones y operaciones aritméticas. Estas destrezas se hacen parte del funcionamiento cotidiano, y al momento de encontrarse con las tareas escolares los hijos sólo tienen que sistematizar los conocimientos ya adquiridos en el hogar.

(2) *Nivel socioeconómico.* Catorce estudios abordaron la relación entre esta variable y el rendimiento educativo. De ellos, 11 observaron alguna correlación entre estas variables. Analizaremos los resultados de algunos de estos estudios, considerando que en nivel socioeconómico se incluyeron variables como ingreso familiar, ingreso per cápita, estatus ocupacional y nivel socioeconómico propiamente tal.

Vélez y otros (1993) encontraron 49 estudios que reconocen una relación positiva entre rendimiento y nivel socioeconómico, lo cual es relevante puesto que se trata de una proporción parecida a la encontrada en este estudio. Raudenbush y Bhumirat (1992) determinaron que el nivel socioeconómico fue positivamente relacionado con el logro ($b=9.93$, $t=4.37$). En otro estudio, Raudenbush y otros (1991) también establecieron una relación positiva entre estas dos variables, agregando otros elementos como la edad y el sexo, y observando que los varones de mayor nivel socioeconómico y de menor edad obtenían mejores resultados en matemáticas, y las niñas de mayor NSE y menor edad obtenían mejores rendimientos en idioma. Psacharopoulos y otros (1991) establecieron que la pobreza se correlaciona negativamente con el rendimiento obtenido por niños de tercer grado en castellano (-1.811 significativo al 1 por ciento), al igual que para quinto año tanto en castellano como en matemáticas (-1.58; -1.63 respectivamente significativos al 5 por ciento). Prawda y Vélez (1992) también establecieron relación entre estas variables, encontrando índices de correlación significativos con habilidad (.104), español (.213) y matemáticas (.124). Herán y Villarroel (1990) analizaron las frecuencias de alumnos con bajo y alto rendimiento, encontrando una relación entre el ingreso familiar per cápita y el desempeño escolar en el primer ciclo de enseñanza básica. A su vez, McGinn y otros (1992) encontraron que los alumnos promovidos suelen vivir en

mejores condiciones socioeconómicas que los repitientes. El estudio de Unesco (1994) encontró una correlación significativa de rendimiento en matemáticas de .25; en lenguaje, de .38; y en rendimiento total, de .34 con el NSE del alumno ($p < .001$). Rama (1991) estableció que sólo un 6,6 por ciento de niños de bajos ingresos obtuvieron altos puntajes en idioma español en oposición al 25 por ciento que se encontró entre los peores resultados. Jadue (1992) estableció que la adquisición de conceptos se relaciona estrechamente con el rendimiento obtenido en el primer año de escolaridad (.72 $p < .05$). Esta autora hace una consideración que es valiosa de destacar, pues relaciona la adquisición de conceptos con el nivel sociocultural de la familia. Este nivel se asocia a su vez al nivel socioeconómico y, por lo tanto, habría una relación indirecta con el desempeño obtenido durante el primer año.

Todos los estudios abocados al nivel socioeconómico abordan la influencia de éste desde distintos prismas. Se reconoce una relación con el rendimiento escolar, pero los mecanismos son variados y a veces un tanto imbricados. Lo importante es que la variable condiciona el proceso educativo y facilita o dificulta los resultados que pueda obtener un alumno, sea por el nivel cultural que pueda tener la familia potenciado por el nivel socioeconómico, sea por las posibilidades de acceso a materiales educativos, colegios de mejor calidad de enseñanza, etc. No hay, empero, una conclusión definitiva, pues las definiciones de nivel socioeconómico varían tanto en lo conceptual teórico como en las operacionalizaciones hechas en los estudios, y no hay índices de comparación que permitan afirmaciones más concluyentes de la correlación estudiada. Sin duda dicha correlación existe, pero hace falta depurarla más y establecer una metodología apropiada.

2.3 Variables del profesor

Nueve de los estudios revisados estudiaron el efecto en el rendimiento de al menos una variable concerniente al profesor. Las variables estudiadas en cuestión se pueden clasificar en dos categorías: características personales (género, años de experiencia, asistencia, etc.) y prácticas instruccionales (estrategias en sala de clases, frecuencia de tareas, evaluación, planificación, etc.).

a. Características personales

Seis de los estudios revisados se centran en variables personales del profesor. Las variables estudiadas son género, nivel de formación, perfeccionamiento y entrenamiento *in service*, años de experiencia, compromiso profesional, satisfacción laboral y condiciones laborales, asistencia, dominio de la materia que enseña, número de cursos o secciones a los que hace clase, y expectativas.

(1) *Género*. Sólo uno de dos estudios concernientes a esta variable encuentra una relación significativa entre el género del educador y el rendimiento de los alumnos (Psacharopoulos y otros 1991), aunque únicamente en el nivel de tercero básico (se estudiaron tercero y cuarto básico) y para la asignatura de matemáticas (para la variable *maestra*, $Beta = -1.325$, significativo al 5 por ciento). Esta misma variable, para castellano, no resultó significativa en ninguno de los dos cursos. En el segundo estudio, la variable no resultó significativa. En la revisión de Vélez y otros (1993) se encuentra que siete de diez estudios muestran una ventaja en cuanto a rendimiento para aquellos alumnos que tienen una profesora mujer, mientras que dos estudios muestran la relación contraria. Por su parte, Arancibia (1988) no reporta ninguna relación significativa clara entre cinco estudios revisados a este respecto.

(2) *Nivel de formación* (que incluye toda experiencia de formación realizada antes de ejercer). Esta variable fue analizada en los mismos dos estudios anteriores, y apareció como significativa en uno de ellos (Psacharopoulos y otros 1991), donde simplemente se distinguió entre profesores graduados y no graduados de la universidad, encontrándose un mejor rendimiento en los alumnos de los primeros, tanto para tercero como para cuarto básico ($Betas = 2.570, 4.453, 2.1, 4.418$ para matemáticas y castellano en tercero y cuarto básico respectivamente, todos significativos al 1 por ciento). De los 68 estudios revisados por Vélez y otros (1993), 31 revelan una relación positiva entre los años de formación del profesor y el logro de los alumnos. Igualmente, Schiefelbein y Simmons (1980) encuentran, en 13 de 32 estudios, una diferencia entre el rendimiento de los alumnos cuyos profesores tienen título, en comparación con aquellos que no lo poseen. Muelle (1984) encuentra un efecto positivo de esta variable solamente para cuarto, sexto y octavo básico, y no así para los cursos menores. En conformidad con esta tendencia poco concluyente, de ocho estudios revisados por Arancibia (1988), pocos reportan una relación clara de la formación docente con el rendimiento.

(3) *Perfeccionamiento y entrenamiento "in service"* (que incluyen todas las experiencias de formación una vez ejerciendo). Cinco de los estudios revisados estudian esta variable; de ellos, sólo uno la encuentra relacionada significativamente al rendimiento (Tatto y otros 1991). Por una parte, el estudio de Haddad y Holsinger (1991) reporta escasos efectos en el rendimiento de la inversión por parte de la escuela en formación de los docentes. De hecho, como ya se vio antes, este estudio encuentra que la calidad del docente está determinada no en función de los años de servicio ni del per-

feccionamiento docente, sino del grado de manejo y conocimientos de la asignatura que el profesor imparte. Concordante con esto, sólo uno de ocho estudios revisados por Vélez y otros (1993) arrojan una relación significativa de la variable capacitación en servicio con logro educativo, siendo ésta negativa. Asimismo, Muelle (1984) encuentra una relación negativa de esta variable con rendimiento en Chile, y ninguna correlación con rendimiento en un estudio en Perú, agregando que la capacitación parece afectar el conocimiento de los docentes sin que esto se vea reflejado en un aumento del rendimiento de los alumnos. Finalmente, y también concordante con lo anterior, entre los seis estudios revisados en Schiefelbein y Simmons (1980) acerca de la variable capacitación, solamente uno encuentra una relación significativa con rendimiento. La misma tendencia se observa en la revisión de Arancibia (1988).

(4) *Años de experiencia.* Ésta es una de las variables más estudiadas en relación a las características personales del profesor. Tres de cinco estudios la encuentran significativamente asociada con el rendimiento escolar (Psacharopoulos y otros 1991; Guadamuz 1991; Unesco 1994). En Psacharopoulos y otros (1991) se encontraron los siguientes coeficientes beta para los años de experiencia: 0.083 y 0.086 para matemáticas y castellano respectivamente en tercero básico (ambos significativos al 5 por ciento) y para cuarto básico, -0.034 en matemáticas (no significativo) y 0.180 para castellano (significativo al 1 por ciento). Unesco (1994) encuentra una correlación de -0.078 entre años de experiencia y rendimiento en matemáticas, y de -0.049 para lenguaje (ambas significativas con $\alpha=0.01$). Es de notar que ambos estudios son contradictorios, encontrándose en uno una correlación positiva y en otro una negativa entre años de experiencia y rendimiento. Sin embargo, debido al valor de los coeficientes y a la inconsistencia en los resultados (significativo para algunos cursos y algunas materias) nos parece que ninguno de los estudios es demasiado concluyente al respecto. El tercer estudio que encuentra una relación significativa entre experiencia y rendimiento es el reportado por Guadamuz (1991) en Guatemala, donde se encontró una diferencia en el rendimiento entre alumnos con profesores con más de cinco y menos de cinco años de experiencia, a favor de los primeros (no se indican niveles de significación).

Entre los estudios revisados por Vélez (1993), 25 de 62 muestran una relación positiva entre años de experiencia y rendimiento de los alumnos, mientras que sólo 2 muestran una relación negativa. Por su parte, en el estado del arte de Fuller y Clarke (1994), 13 de 23 estudios revelan alguna relación significativa (no se indica la dirección) entre ambas variables. El estudio de Muelle (1984) encuentra solamente un estudio que muestra una

correlación positiva de los años de experiencia del profesor con rendimiento de los alumnos, mientras que el de Arancibia (1988) reporta esta relación en dos de cuatro, donde profesores con más de diez años de experiencia tienen alumnos con mejor rendimiento que aquéllos con menos de diez años.

(5) *Compromiso profesional, satisfacción laboral, condiciones laborales.* Estas variables fueron estudiadas en la investigación de Arancibia y Álvarez (1991), no encontrándose un efecto claro de las dos primeras en el rendimiento de los alumnos, sino solamente de la última (condiciones laborales). Por su parte, la revisión realizada por Arancibia (1988) reporta efectos negativos de la variable rotación de los profesores en dos investigaciones, y efectos positivos del salario en tres de ellas. La satisfacción laboral no aparece asociada a rendimiento en ninguna investigación revisada por esta autora.

(6) *Asistencia del profesor.* Ésta se observó significativamente asociada con la variable repitencia en uno de dos estudios (McGinn y otros 1992), mostrando que aquellos profesores con mayor ausentismo tendían a tener mayor número de alumnos repitientes.

(7) *Dominio de la materia que enseña.* Dos de tres estudios encuentran un efecto de esta variable en el rendimiento de los alumnos. Tatto y otros (1991) observan que los programas de capacitación y perfeccionamiento docente afectan el rendimiento de los alumnos principalmente por vía del mejor dominio que adquieren los profesores de la materia que enseñan y, por lo tanto, hacen hincapié en este aspecto del perfeccionamiento docente. Haddad y Holsinger (1991), por su parte, afirman que la *calidad* del profesor está en relación con su grado de manejo y conocimiento de su asignatura, entre otros, y que esta variable afecta positivamente el rendimiento de los alumnos. Por su parte, cuatro de cuatro estudios revisados por Fuller y Clarke (1994) reportan una relación significativa entre el dominio de la materia que se enseña y el rendimiento de los alumnos.

(8) *Número de cursos o secciones a los que el profesor hace clases.* En nuestra revisión esta variable fue estudiada en dos estudios (Guadamuz 1991; McGinn y otros 1992), y ninguno de ellos encuentra asociación significativa con rendimiento.

(9) *Expectativas de los profesores.* Éstas aparecen significativamente relacionadas con el rendimiento en dos de tres estudios. McGinn y otros (1992)

reportan que las expectativas de los profesores se encontraron asociadas con la repetición, tanto según número de cursos que se esperaba que el alumno completara, como en cuanto a la probabilidad estimada de que aprobara el año. A su vez, Himmel y otros (1984) encontraron una correlación significativa de 0.35 (p.05) entre las expectativas de posibilidades educacionales de los alumnos y el rendimiento de los mismos. Entre las revisiones, sólo Arancibia (1988) reporta estudios relacionados con esta variable, encontrándola claramente relacionada con el rendimiento.

b. Prácticas instruccionales y de manejo

En esta sección nos referimos tanto a las prácticas instruccionales (dentro o fuera de la sala) como a las estrategias de manejo disciplinario o conductual al interior de ella. En varios estudios, estos factores son clasificados dentro de los que inciden en forma directa sobre el rendimiento. Las variables incluidas aquí son estrategias instruccionales, frecuencia y número de tareas, disponibilidad de textos escolares, manejo de la sala de clase, evaluación y planificación.

(1) *Estrategias instruccionales.* Esta categoría incluye el tipo de prácticas usadas por el profesor (directivas, activas, pasivas, innovadoras, etc.). En cinco de los seis estudios revisados que la estudian, esta variable demuestra tener un efecto significativo en el rendimiento. En general los estudios observan un mejor efecto de las prácticas activas en comparación con las pasivas, y un efecto positivo de las prácticas innovadoras respecto de las tradicionales (Guadamuz 1993; Muelle 1984; Tatto y otros 1991). El estudio de Rugh y otros (1991) encuentra que los profesores efectivos tienden a usar una secuencia de estrategias durante la clase que incluye la *revisión* de la materia anterior, una *introducción* al tema, una *práctica guiada*, *práctica independiente* y envío de tareas a la casa. McGinn y otros (1992), por su parte, encontraron que los profesores con menores tasas de repetición tienden a invertir más tiempo en las cuatro materias principales (lengua, matemáticas, ciencias y estudios sociales). Además, y especialmente en el primer grado, los profesores con baja tasa de repetición tendían a invertir casi dos horas más en matemáticas que en castellano.

En el listado de 29 variables hecho por Wang y otros (1993), la variable "variables instruccionales en sala de clases" aparece listada en duodécimo lugar, mientras que en Fuller y Clarke (1994) tres de ocho estudios demostraron un efecto positivo de la pedagogía activa frente a la pasiva. Los efectos positivos de la pedagogía activa parecen ser mayores en el estudio de Vélez y otros (1993), donde seis de ocho estudios mostraron una correlación significativa positiva con rendimiento. Por su parte, Arancibia (1988)

también reporta efectos significativos tanto del estilo de la enseñanza (activa, pasiva, participativa o no, etc.) como de la metodología específica utilizada. En esta revisión se destaca el efecto positivo de las metodologías activas, de descubrimiento e innovadoras, haciéndose énfasis además en el efecto negativo que tienen los estilos demasiado directivos sobre la creatividad y capacidad crítica de los alumnos. Además, se destaca la importancia de prestar atención diferencial de acuerdo con las necesidades de los niños, fomentar el aprendizaje autónomo y el uso de experiencias significativas, y tomar en cuenta a la familia y variables culturales, para adecuar a los niños el lenguaje utilizado en el salón de clase.

(2) *Frecuencia y número de tareas enviadas por el profesor.* Esta variable aparece como significativa en sólo uno de tres estudios revisados (Rugh y otros 1991), donde se encuentra que los profesores que utilizan, entre otras prácticas, el envío de tareas como estrategia instruccional, tienden a ser más efectivos que el resto. Los estados del arte revisados, sin embargo, tienden a ser algo más concluyentes al respecto: Fuller y Clarke (1994) encuentran un efecto significativo en 9 de 11 estudios; Vélez y otros, un efecto positivo significativo en 12 y negativo en 2 de 28 estudios; mientras que Schiefelbein y Simmons (1980) encuentran una correlación positiva de frecuencia de tareas con rendimiento, en 6 de 8 estudios revisados.

(3) *Disponibilidad de textos escolares.* Haddad y Holsinger (1991) y Raudenbush y Bhumirat (1992) encuentran una relación positiva significativa entre disponibilidad de materiales tales como libros de texto, con el logro de los alumnos. Himmel y otros (1984) también reportan alguna relación entre materiales usados al interior de la sala de clase y rendimiento. Los estados del arte concuerdan con estos resultados, encontrándose en general una relación positiva entre ambas variables (19 de 26 en Fuller y Clarke 1994; 13 de 17 en Vélez y otros 1993). Por su parte, el estado del arte acerca de textos escolares (Heyneman y otros 1983) reporta efectos positivos de esta variable sobre el rendimiento en 13 de 18 investigaciones consultadas. En Chile la correlación encontrada es de 0.09, mientras que en Irán alcanza a 0.1 y en Tailandia al 0.11 ($p > 0.001$). Fuller y Clarke (1994) también reportan esta misma tendencia, y Arancibia (1988) encuentra algún efecto de los materiales usados en la sala de clases (entre ellos textos escolares) en 13 investigaciones. Muelle, a su vez, reporta efectos positivos de esta variable en investigaciones realizadas en Chile, El Salvador, Ecuador y Brasil. Este autor destaca que el efecto de este factor es mayor cuanto menor el NSE de los niños.

(4) *Manejo de la sala de clases.* Esta variable se refiere principalmente al mantenimiento del orden y la disciplina en la sala de clases, sea a través del uso de refuerzos y contingencias o de medidas disciplinarias. Dos de dos estudios revisados mostraron una relación significativa de esta variable con rendimiento. Arancibia y Álvarez (1991) encuentran que las variables de *poder efectivo* (o sea, el profesor logra con facilidad que los alumnos se dispongan a trabajar) está positivamente relacionada con rendimiento. También aparece como significativo el *refuerzo social*, vale decir, la situación en que el profesor refuerza oportunamente las conductas positivas y lo hace otorgando responsabilidades especiales. Por su parte, McGinn y otros (1992) reportan que los profesores con baja tasa de repitencia son más propensos a solicitarles a los estudiantes que dirijan la lección, mientras que los profesores con alta tasa de repitencia tienden más bien a solicitar a los alumnos que monitoreen o vigilen la clase.

En cuanto a los estados del arte, en Wang y otros (1993) la variable administración de la sala de clases aparece como la más importante dentro de un listado de 29 variables, mientras que clima de la sala (que se puede entender como resultado de un manejo efectivo del grupo) aparece listada en el lugar número 11. Por su parte, Arancibia (1988) reporta que los resultados de las investigaciones revisadas inclinan la balanza hacia un clima de la sala más bien relajado, más humano, menos tenso, con énfasis del refuerzo positivo en lugar del negativo.

(5) *Evaluación.* Variable referida a si los profesores evalúan a los alumnos durante el desarrollo de la clase. Se revisaron dos estudios relativos a esta variable (Arancibia y Álvarez 1991; Rugh y otros 1991), ninguno de los cuales arrojó una relación significativa con rendimiento. Por su parte, los estados del arte confirman esta tendencia, clasificándose esta variable en decimoquinto lugar en el listado de Wang y otros (1993) y encontrándose en Vélez y otros (1993) sólo dos estudios de cuatro con una relación significativa de esta variable con rendimiento (relación negativa). Arancibia (1988) reporta una relación positiva del uso de evaluaciones formativas con rendimiento de los alumnos en dos investigaciones.

(6) *Planificación.* Se refiere a la preparación que hace el profesor de la clase, generalmente medida en términos del tiempo invertido en planificar la clase. Ninguno de los dos estudios revisados al respecto reporta un efecto significativo sobre rendimiento. Vélez y otros (1993) tampoco encontraron que esta variable tuviera efecto alguno sobre el logro de los alumnos.

2.4 Variables de la escuela

Estas variables fueron divididas en cuatro subcategorías: variables estructurales (infraestructura, proporción profesor/alumno), del curso, organizacionales (clima y estabilidad laboral), y variables del director.

a. *Variables estructurales*

(1) *Urbano/rural*. Factor estudiado principalmente como variable mediadora en el efecto de otros factores. Dos de tres estudios encuentran efectos diferenciales de otras variables en el rendimiento, según se trate de escuelas rurales o urbanas: el estudio de Raudenbush y Bhumirat (1992) observa un efecto más pronunciado de la variable relativa al nivel socioeconómico en las zonas urbanas que en las rurales; y en el de Raudenbush y otros (1991) se encuentra que el efecto de la educación preprimaria es más marcado en zonas urbanas que rurales, lo cual se atribuye a una mejor calidad de los programas preescolares y a mayor accesibilidad.

(2) *Privada/pública*. Guadamuz (1992) encuentra que, para el caso de Guatemala, el rendimiento es más elevado en las escuelas privadas que en las públicas. A su vez, cuatro de cinco estudios revisados por Vélez y otros (1993) encuentran esta variable significativamente asociada al rendimiento, pero en direcciones contradictorias.

(3) *Proporción profesor/alumno*. En tres de cuatro estudios revisados esta variable se encuentra asociada al rendimiento de los alumnos. Psacharopoulos y otros (1991), sin embargo, la encuentran significativamente relacionada con el rendimiento solamente en el nivel de tercero básico (Beta: -0.111 y -0.132 para matemáticas y castellano, respectivamente, significativa al 1 por ciento) y Guadamuz (1993) encuentra una relación negativa significativa de esta variable con rendimiento, pero solamente en matemáticas. En el estudio de Raudenbush y Bhumirat (1992) también se encuentra una relación en el mismo sentido entre esta variable y rendimiento.

En el estado del arte realizado por Muelle (1984) se plantea que esta variable no es significativa. Por otra parte, en los estudios revisados por Vélez y otros (1993) se encuentra una relación positiva significativa de esta variable con rendimiento en 2 de 21 estudios, y una relación negativa significativa en 9 de ellos.

(4) *Infraestructura*. Se consideran dentro de esta categoría variables tales como la calidad de la construcción escolar, la disponibilidad de instalacio-

nes como bibliotecas y laboratorios, y la presencia de recursos tales como electricidad, agua potable, etc. De los cuatro estudios revisados, todos encuentran que la infraestructura se asocia positivamente al rendimiento escolar. Raudenbush y Bhumirat (1992), sin embargo, encuentran que el equipamiento no tiene efecto significativo cuando se controlan otras variables, mientras que el efecto de una gran proporción de construcción de concreto desaparece cuando se toman en cuenta otros factores. Haddad y Holsinger (1991), por su parte, encontraron un efecto positivo de las instalaciones físicas, aunque menor que el efecto de los insumos y materiales humanos. En el estudio de Psacharopoulos y otros, por otra parte, se encontró una relación positiva entre la presencia de electricidad y el rendimiento: Beta= 2.074 (significativa al 5 por ciento) y 1.17 (no significativa) en matemáticas y castellano para tercero, respectivamente, y 3.748 (significativa al 1 por ciento) y 1.705 (significativa al 5 por ciento) para cuarto año. Finalmente, el estudio de Guadamuz encuentra una relación positiva de las instalaciones con rendimiento, pero sólo en matemáticas.

En el estado del arte realizado por Fuller y Clarke (1994), 16 de 18 estudios reportan un efecto significativo de la presencia de bibliotecas, mientras 5 de 12 reportan un efecto significativo de la presencia de laboratorios. Entre los estudios revisados por Vélez y otros (1993), 23 de 70 estudios revelan una relación positiva de infraestructura (mobiliario, electricidad y agua corriente) con rendimiento, mientras que sólo dos de ellos revelan una relación negativa. Llama la atención que entre los estudios revisados en el exhaustivo estado del arte realizado por Wang y otros (1993) no aparezca ninguna alusión a las instalaciones físicas como factores influyentes en el rendimiento.

(5) *Inversión en materiales.* Los dos estudios revisados que contemplaron este factor encontraron una relación positiva significativa entre disponibilidad de materiales tales como libros de texto, con el logro de los alumnos (Haddad y Holsinger 1991; Raudenbush y Bhumirat 1992). Las revisiones concuerdan con estos resultados, encontrándose en general una relación positiva entre ambas variables (19 de 26 en Fuller y Clarke 1994; 13 de 17 en Vélez y otros 1993).

(6) *Remuneración de los profesores.* Esta variable fue estudiada en el estudio de costo efectividad de Haddad y Holsinger (1991), no encontrándose un efecto claro en el rendimiento de los alumnos.

b. Variables del curso

(1) *Unigrado/multigrado*. Psacharopoulos y otros (1991) encontraron efectos contradictorios de esta variable, ya que para matemáticas en tercero se encontró relacionada negativamente con rendimiento (Beta = -1.325, signif. al 5 por ciento), mientras que para castellano en tercero y matemáticas en cuarto la relación fue positiva (3.11 y 1.947 respectivamente, ambos significativos al 1 por ciento). Para castellano en cuarto año no se encontró relación significativa. Sin embargo, es de notar que en estos estudios se correlacionó específicamente con rendimiento la variable "Escuela Nueva", es decir, si la escuela pertenecía o no al Programa de Escuela Nueva de Colombia, de la cual una de las características es contar con cursos multigrados. En el estudio de Rugh y otros (1991) en Pakistán, se encontró que la proporción de profesores efectivos era mayor en los cursos de grado único que en los multigrado. Ninguno de los estados del arte revisados hace alusión a esta variable.

(2) *Tamaño del grupo instruccional*. Entre los estudios revisados sólo dos toman en cuenta esta variable (McGinn y otros 1992; Guadamuz 1991) y ninguno encuentra una asociación significativa con el rendimiento de los alumnos. Por otra parte, sólo 9 de 26 estudios revisados por Fuller y Clarke (1994) reportan un efecto significativo de esta variable. En Schiefelbein y Simmons (1980), 9 de 14 estudios arrojaron relaciones significativas del número de alumnos por sala con rendimiento, aunque contradictorias.

(3) *Rango de edad de los alumnos*. El estudio de McGinn y otros (1991) no reporta efectos de esta variable sobre rendimiento, y tampoco aparece citada como significativa en ninguno de los estados del arte revisados.

c. Variables organizacionales

(1) *Estabilidad laboral*. El estudio de Guadamuz (1991) no encuentra una relación significativa entre esta variable y el rendimiento de los alumnos, cuando se mantienen bajo control otras variables. Por su parte, los estados del arte analizados no parecen prestar relevancia a esta variable.

(2) *Clima de la escuela*. Tampoco aparece como variable significativa en el estudio de Guadamuz (1991). Sin embargo, en el estudio de la Unesco (1994) se observó que aquellas escuelas con menores tasas de ausentismo y rotación del profesorado (variables definidas como índices de un mejor clima instruccional) obtenían mayores tasas de logro en sus alumnos.

d. *Variables del director*

(1) *Entrenamiento del director.* Sólo el estudio de Cummings y otros (1992) en Sri Lanka reporta una relación positiva significativa de esta variable con el rendimiento de los alumnos. La variable fue definida en este estudio considerando si el director recibió o no entrenamiento específico respecto de cómo desarrollar una gestión más centrada en su escuela y proyectos innovadores al interior de ella. Se encontró que estaba negativamente correlacionada con la tasa de repitencia, y positivamente relacionada con la tasa de alumnos promovidos a sexto grado y la tasa de alumnos que aprobaron el examen de dicho curso.

En la revisión de Fuller y Clarke, tres de cuatro estudios encuentran un efecto significativo de esta variable sobre el rendimiento. Por su parte, entre los estudios revisados por Vélez y otros (1993), dos de diez encontraron una relación positiva de los años de formación del director con el rendimiento, dos una relación negativa, y seis de ellos no encontraron relación alguna. En este mismo estado del arte se reportan tres de tres estudios que revelan una relación negativa entre los años de experiencia del director y el rendimiento de los niños.

(2) *Gestión.* Se incluyeron dentro de esta categoría variables tales como el grado de delegación e iniciativa de la gestión, el grado en que se fomenta la participación de los profesores en la toma de decisiones, y la centralización y formalización de la gestión. A este respecto, Guadamuz (1992) encontró una relación negativa significativa entre el rendimiento de los alumnos y la variable formalización, pero no así con la variable centralización de la administración. Por su parte, el estudio de Cummings y otros (1992) en Sri Lanka no encontró una relación clara entre las variables iniciativa y delegación de la gestión con el rendimiento, aunque la segunda muestra una tendencia a estar relacionada positivamente con el logro de los alumnos, y negativamente con repitencia. El estudio de Himmel y otros (1984) tampoco encuentra efectos significativos de las variables de gestión sobre el rendimiento de los alumnos, excepto aquellas variables relacionadas con la evaluación de los docentes.

Por su parte, los estados del arte revisados encuentran algunas relaciones interesantes entre las variables gestión y rendimiento. Por ejemplo, Fuller y Clarke (1994) encuentra efectos significativos de las siguientes variables: "evaluación del personal por parte del director" (3 de 4 estudios) y "visitas de inspección a la escuela" (2 de 3 estudios). Sin embargo, en el estado del arte realizado por Wang y otros (1993) esta variable no parece muy importante. De un listado de 29 variables consideradas por estos autores, la variable políticas y administración de la escuela aparece como la cuarta menos importante.

(3) *Calificación del director por los profesores.* Guadamuz encontró, en su estudio para Guatemala, una relación positiva significativa entre la calificación del director por los profesores y el rendimiento. Entre los estudios revisados por Fuller y Clarke (1994), tres de cuatro encontraron que esta variable se asociaba significativamente con rendimiento.

3. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

3.1 Síntesis de resultados

Las investigaciones y estados del arte revisados permiten las observaciones que a continuación se detallan para las distintas variables consideradas.

a. *Variables del niño*

En relación a estas variables, las cuatro que aparecen con un mayor grado de significancia en el rendimiento son: el hecho de que el niño posea recursos internos y ciertas variables cognitivas, los antecedentes preescolares, la repitencia y el estado nutricional del niño.

(1) *Recursos internos y variables cognitivas.* Destaca la importancia de que se desarrollen en el niño algunas habilidades cognitivas y algunos recursos internos, tales como la autoestima, las expectativas de autoeficacia y la motivación interna. Pareciera que estos recursos se transforman en mediadores del aprendizaje en el niño, permitiéndole un mejor aprovechamiento de la experiencia educacional. Es, pues, esencial que se generen instancias dentro del contexto educativo para que se refuerzan y desarrollen estos recursos y habilidades en los niños.

(2) *Antecedentes preescolares.* Esta variable aparece con un alto grado de significancia. Por tanto, es importante el aumento de la cobertura en la educación preescolar, pues dicha fase permite al niño desarrollar algunas habilidades y conceptos básicos, necesarios para un mejor aprovechamiento de la experiencia escolar.

(3) *Repitencia.* Las investigaciones corroboran que no constituye solución a las dificultades y atrasos escolares de los niños, manteniéndolos en una situación de desventaja. Por lo tanto, resulta necesario buscar otras estrategias, tales como la atención diferenciada a los niños con dificultades y el complemento a los repitientes con estrategias de apoyo y refuerzo.

(4) *Proximidad casa/escuela.* Llama la atención el grado de injerencia de esta variable en el rendimiento. Resultaría importante investigar otras variables posiblemente correlacionadas a ésta, como pueden ser la asistencia a la escuela, la variable urbano/rural, o variables culturales como la relación con la comunidad y el sentido de pertenencia a ella.

(5) *Nutrición.* En relación a esta variable, es importante considerar que las investigaciones sugieren, por lo general, que el estado nutricional del niño y la nutrición no aparecen con una correlación significativa con el rendimiento. Sin embargo, el porcentaje de desnutrición del niño sí muestra algún grado de significancia.

b. *Variables de la familia*

De acuerdo al análisis de las variables de la familia, hay dos grandes aspectos que influyen claramente en el rendimiento escolar: las actitudes de los padres y las variables socioculturales.

(1) *Actitudes de los padres.* Destaca la injerencia positiva del apoyo de los padres a sus hijos en relación a las exigencias escolares. Lo principal es que el niño necesita sentirse seguro de sí mismo y de su entorno para desarrollarse integralmente, tanto en el ámbito escolar como en otros. Todas las actitudes positivas y de acogida de parte de los padres, que otorgan un marco de referencia cálido y afectuoso, van a posibilitar este sentimiento de seguridad.

(2) *Variables socioculturales.* Se rescata la gran influencia de la educación de los padres y el nivel socioeconómico de la familia. Ambos puntos están estrechamente relacionados con el desempeño escolar de maneras directas e indirectas. Lo importante es determinar más específicamente los mecanismos de influencia de ambas variables y, de algún modo, controlar o revertir sus efectos.

Huelga decir que el rol socializador de la familia es el núcleo esencial que determina la posterior inserción del niño al sistema formal de educación, pues en sus primeros años el niño adquiere el bagaje esencial y las conductas de entrada con que va a desenvolverse en el sistema educativo. En este marco, y para efectos de planificación más desglosada de la enseñanza según el perfil de los alumnos, sería oportuno crear formas de diagnóstico que permitan rastrear procesos previos de socialización de los alumnos en sus hogares.

c. Variables del profesor

En general, hay dos aspectos concernientes al profesor cuyos resultados aparecen más claramente relacionados con el rendimiento, y ambos aluden al ejercicio de su rol docente: dominio de la materia que enseña y prácticas utilizadas en la sala de clase. Variables personales tales como sexo, edad y experiencia no muestran un patrón de resultados concluyente.

(1) *Dominio de la materia.* El manejo de la asignatura parece estar estrechamente relacionado con la habilidad para transmitir los conocimientos a los alumnos. Los autores que señalan alguna incidencia positiva de las experiencias de perfeccionamiento en el rendimiento, indican que ésta se explica por un mejor dominio de la materia que se enseña.

(2) *Prácticas en sala de clases.* En general, los resultados sugieren una mayor efectividad de prácticas activas e innovadoras (no tradicionales, centradas en el profesor). Deben contrastarse estos resultados con los hallazgos de Arancibia (1988), quien destaca que la mayoría de las prácticas instruccionales utilizadas por los profesores en América Latina son directivas y tradicionales, centradas en el profesor. Esto plantea la necesidad de generar estilos alternativos de enseñanza más centrados en el alumno. También se deduce la conveniencia de ponderar en investigaciones las variables con efecto positivo sobre el rendimiento, tales como formas de evaluación, secuencia de las actividades instruccionales y tipo de actividades.

(3) *Perfeccionamiento.* Llama la atención que esta variable no se muestre significativa en los resultados, ya que se suele considerar un factor influyente en las dos variables antes citadas como positivas en el rendimiento. Estos resultados sugieren que las experiencias de perfeccionamiento no estarían abocadas a mejorar las condiciones en las dos variables anteriores (dominio de la materia y prácticas instruccionales). Cabe preguntarse, entonces, por qué ocurre esta debilidad en los resultados, pues no queda claro en qué consiste actualmente el perfeccionamiento docente.

d. Variables de la escuela

Las variables de la escuela que parecen incidir más claramente en el rendimiento de los alumnos son aquellas relacionadas con aspectos materiales, tales como calidad de la construcción y disponibilidad de recursos materiales como luz, agua, etc. Sin embargo, es necesario interpretar con cautela estos resultados, ya que pueden indicar globalmente las condiciones generales de la escuela, pero omitir otras variables que intervienen tras estas altas injerencias observadas en las variables físicas. Podemos descartar par-

cialmente esta hipótesis, dado que hemos tratado con estudios multivariados, que se preocuparon especialmente por controlar el efecto de otras variables intervinientes. Esto concuerda con los hallazgos relativos a la inversión en materiales por parte de la escuela, y al uso y disponibilidad de textos escolares y materiales instruccionales en la sala de clases. Como es de esperar, la mayoría de los estudios sugiere que esta relación es mayor cuanto menor el nivel socioeconómico de la escuela.

Es importante notar que el resto de las variables consideradas en los estudios no muestra un patrón claro de correlación con rendimiento, pero tampoco indica claramente la ausencia de ésta. Esta falta de claridad en los resultados se relaciona más bien con la escasez de estudios en torno a cada variable. Variables de gestión o de clima de la escuela son poco estudiadas en las investigaciones realizadas.

3.2 Jerarquía de factores estudiados

El Anexo 2 muestra las variables analizadas por áreas consideradas en esta revisión e indica, para cada una, el número de estudios que la tratan y de resultados que arrojan una relación significativa.

Con base en los resultados obtenidos se puede establecer una jerarquía tentativa de conclusividad de los resultados relativos a cada variable. Para ello se listaron las variables, en primer lugar, según el número de investigaciones que la estudian; y en segundo lugar, según el número de relaciones significativas encontradas (cuadro 4). Se han considerado poco concluyentes todas aquellas variables que cuentan —en esta revisión— con dos estudios o menos consagrados a ellas (en cursiva en el cuadro), más todas aquéllas que, aun siendo estudiadas en más de dos estudios, presentan un patrón ambiguo de resultados (menos de la mitad de los estudios la encuentra significativa; también en cursiva). Por otra parte, se han considerado más claramente incidentes aquellas variables que presentan más de dos estudios y una alta proporción de relaciones significativas sobre el total de estudios (en negrilla). Véase, al respecto, el Anexo 2.

Cuadro 4
Variables ordenadas jerárquicamente

Repitencia	5	5	1
Cercanía casa a la escuela	3	3	1
Presión de los padres	3	3	1
Recursos internos	15	14	0,9333
Antecedentes preescolares	7	6	0,8571
Nivel socioeconómico	13	11	0,8462
Estrategias instruccionales en sala de clase	6	5	0,8333
Educación de los padres	12	9	0,75
Edad	8	6	0,75
Variables cognitivas	8	6	0,75
Asistencia y duración de la jornada escolar	4	3	0,75
Ayuda	4	3	0,75
Recursos educacionales en el hogar	4	3	0,75
Expectativas	4	3	0,75
Proporción profesor/alumnos	4	3	0,75
Construcción escolar e infraestructura	4	3	0,75

En el cuadro se puede observar que en todos los estudios revisados, a pesar de no ser muy numerosos, variables como la repitencia, la cercanía de la escuela y la acción de los padres muestran ser significativas en el rendimiento. En concordancia con los resultados analizados anteriormente, también variables como los recursos internos de los alumnos, el haber asistido a educación preescolar, el nivel socioeconómico y las estrategias instruccionales que utiliza el profesor en la sala de clase, ostentan fuerte impacto en el rendimiento. El resto de las variables que también merecen considerarse en una política de mejoramiento de la calidad de la educación de los más pobres son: la educación de los padres (en especial la escolaridad de la madre), la edad y las habilidades cognitivas de los niños, la asis-

tencia a clases y la duración de la jornada escolar. También favorecen el rendimiento los recursos educacionales en el hogar, las altas expectativas de parte de los profesores y de los padres en relación al rendimiento de los alumnos, una adecuada proporción de alumnos por profesor y una adecuada construcción escolar e infraestructura.

3.3 Implicancias en materia de políticas educativas

Como indican los resultados, la dinámica del proceso educativo está determinada por una multiplicidad de factores que interactúan, y cuyo efecto en el rendimiento de los alumnos depende de aspectos culturales, económicos y demográficos. Así, por ejemplo, se observa que la influencia de modificaciones en aspectos tales como el acceso a educación preescolar, la provisión de insumos materiales y las prácticas escolares, estará modulada por otros factores como la administración escolar y de la clase, las actitudes de la familia, el nivel socioeconómico del hogar, etc., que también deben ser considerados para generar políticas efectivas. Desde esta perspectiva, toda política orientada a producir un efecto positivo en la efectividad del sistema escolar debe evitar considerar cualquier variable en forma aislada.

Tradicionalmente se ha intentado mejorar la efectividad de la educación a través de modificaciones en variables típicamente llamadas *directas*, tales como las prácticas instruccionales, los insumos materiales, los textos escolares, etc. Si bien en esta revisión tales variables aparecen como importantes, se observa que dicha importancia puede estar fuertemente modulada por factores intrínsecos de los estudiantes, los cuales a su vez aparecen correlacionados con actitudes y conductas de los padres en el hogar. En efecto, estas actitudes —como pueden ser las aspiraciones educacionales de los padres respecto al niño— tienen una alta incidencia en el rendimiento escolar. Es posible suponer que tras el deseo de que los hijos alcancen un nivel educacional elevado se encuentra una valoración de la educación como medio para el acceso a mayores oportunidades, valoración que es transmitida en cierta medida a los hijos y que eleva la motivación intrínseca de éstos. Esto, como se ha observado, tiene incidencia en un mayor logro escolar. Variables psicológicas de los padres —tales como la valoración que tengan de la educación— afectan las predisposiciones de los niños al estudio, las cuales a su vez tienen una influencia en el desempeño escolar. También variables mediadoras tales como el sentimiento de seguridad en el niño y su autoimagen general y académica, establecen un puente entre las conductas y actitudes paternas y el logro del niño. La escolaridad de los padres, y en especial la de la madre, es otro ejemplo de la importancia de las variables familiares en el desempeño escolar.

Las consideraciones precedentes sugieren que la mejor manera de utilizar esta variable para mejorar el rendimiento de los niños no pasa necesariamente por afectar el nivel de escolaridad de los padres; más eficaz puede ser influir en conductas o actitudes que actúan como mediadoras entre el nivel educacional de los padres y el logro de sus hijos. Al respecto, Prawda y Vélez (1992) concluyen que "la escolaridad de los padres está directamente correlacionada con el rendimiento académico de sus hijos. Es posible que a mayor escolaridad, mayor también sea la estimulación educativa y cultural dentro de los hogares, y mayor, posiblemente, la cantidad y calidad de recursos educativos (como libros) que existen al interior del hogar y que repercuten positivamente en el rendimiento académico de los hijos" (p. 23).

Pese a su gran importancia, estas variables psicológicas de niños y familias no son consideradas como factores *directos y alterables*, por lo cual generalmente se marginan en la planificación de políticas orientadas a elevar la efectividad de la educación. En este estudio se observa una vez más su alta incidencia en los resultados de la dinámica escolar. Por ello, es de suma relevancia incorporarlas en la discusión y búsqueda de estrategias para el mejoramiento educativo; sobre todo, considerando que variables familiares —tales como conductas, actitudes y escolaridad de los padres— o del estudiante —tales como la autoestima— están fuertemente relacionadas con el nivel socioeconómico (NSE), uno de los principales determinantes de la inequidad en la educación. En este sentido, es importante destacar el planteamiento de Himmel y otros (1984), según el cual el NSE es una variable condicionante del proceso educativo, lo cual implica que los efectos de otras variables, más directas, están mediatizados por este factor. Las conductas, variables psicológicas y representaciones sociales acerca de la educación que son características de cada NSE, pueden explicar parte de este fenómeno condicionante.

Al considerar la multiplicidad de factores que afectan el rendimiento de manera conjunta, no podemos soslayar el problema de la educación preescolar. Al respecto, no basta con aumentar su cobertura ni los planes asistenciales que la acompañan (que aparecieron como variables relevantes para un mejor rendimiento), sino que se debe generar instancias de calidad que permitan desarrollar en el niño las habilidades cognitivas que requiere para un mejor aprovechamiento de la educación básica. Estas habilidades se transforman en elementos mediatizadores que le facilitan mayores logros escolares. Debe considerarse, entonces, no sólo la cobertura, sino muy especialmente la calidad de la educación preescolar para reducir las diferencias existentes entre niños de diferentes estratos socioeconómicos. Estos contrastes redundan en mayor inequidad desde el comienzo de la historia

escolar, lo cual evidentemente afecta el rendimiento posterior de los niños. Prawda y Vélez (1992) postulan que "existen dos criterios para incrementar la oferta de educación preescolar: uno de equidad social y otro de índole pedagógica" (p. 25). En lo referido a la equidad social, sostienen que se debería incorporar una mayor cantidad de niños a la educación preescolar, y subrayan el criterio pedagógico de "otorgar más años de estimulación temprana a niños de hogares carenciados" (p. 25). Las políticas referidas a la educación preescolar deberían considerar además el mejoramiento de infraestructura, mayor personal calificado, la incorporación de la familia, y otras variables.

Si se considera el rol de los profesores y su importancia en el desempeño escolar, cabe preguntarse por las falencias en el perfeccionamiento docente que explican por qué éste no logra cumplir su fin último, cual es mejorar los logros de los alumnos. Pareciera que dicho perfeccionamiento no se centra en crear habilidades docentes más efectivas, que redunden luego en mejores rendimientos de los niños.

Pese a estas falencias, se ha visto en países desarrollados que una estrategia central para el mejoramiento de la educación es la capacitación docente, la cual permitiría a los profesores un mayor repertorio de prácticas instruccionales. Existe poca evidencia, sin embargo, de que esto se traduzca en beneficios concretos para los alumnos (Newman y Stevenson 1989; Arancibia 1994, en Mezzera 1995). Se sugiere, pues, un entrenamiento sustancial y cuidadosamente diseñado, que se traduzca en un cambio sostenido en el currículo. Además, debe lograrse una comprensión compartida en torno a la naturaleza del cambio y cómo lograrlo (Arancibia 1994). Ello requeriría comprobar, en la práctica, la transferencia en la sala de clases de los contenidos y habilidades que se enseñan en los programas de perfeccionamiento.

Por otra parte, y considerando la necesidad de tomar en cuenta la multiplicidad de factores, Meckes (1990, en Mezzera 1995) plantea que las experiencias de perfeccionamiento han sido poco eficientes, pues tienden a desvincular lo personal y lo institucional, al punto de que "un profesor que ha participado en un seminario de capacitación y que vuelve a la escuela a implementar los cambios aprendidos, puede encontrarse con una gran resistencia por parte de la institución e indiferencia por parte de sus colegas, lo cual en definitiva neutraliza su iniciativa" (p. 18). Por consiguiente, es necesario considerar en las experiencias de perfeccionamiento las características propias de la escuela —su cultura organizacional, clima, estilo de gestión, etc.—. Dada la relevancia del quehacer pedagógico, y de la riqueza que las experiencias de perfeccionamiento pueden llegar a aportar a las escuelas y al mejo-

ramiento de los desempeños de los alumnos, no se puede desvincular al profesor de la organización escolar en la cual se halla inserto.

Existen pocos estudios que se refieran al impacto en el rendimiento de las variables organizacionales mencionadas. Sin embargo, las investigaciones en escuelas muestran que no se puede hablar de efectividad escolar sin considerar la administración escolar, su equipo de trabajo y su estructura de funcionamiento (Reynold y Parker 1992, en Espinoza y otros 1995). Dentro de estas características se menciona la presencia de un sentido de misión y proyecto en la escuela, con metas claramente establecidas; fuerte identidad institucional, y un ethos escolar positivo según el cual los profesores se sienten identificados con su escuela (Arancibia 1988; Tedesco 1992; Zárate 1992; Krug 1992, en Espinoza y otros 1995). Además se mencionan factores propios del director, como es su capacidad para ejercer un fuerte liderazgo instruccional mediante su capacidad para tomar decisiones y compartir puntos de vista, resolver problemas, tomar iniciativas, aprovechar los recursos, articular una visión rectora, apoyar los proyectos de los profesores, etc. (Rutter 1980; Ouston 1993; Rosenholtz 1988, en Espinoza y otros 1995). En este marco se hace necesario investigar en mayor medida el peso de estas variables en el desempeño de los niños, dada su importancia para las políticas educacionales.

Cabe preguntarse cómo debe intervenir sobre estos aspectos de manera conjunta, considerando que el problema del rendimiento y eficiencia de la educación no sólo afecta a las personas en cuanto individuos, sino que además implica un costo social y económico que, directa o indirectamente, afecta a todos los sujetos de una sociedad. Un ejemplo claro de los costos que acarrea un sistema educativo ineficiente es la repitencia. Amadio (1994) estima un 45,7 por ciento de repitencia en América Latina, lo cual afectaría, para el año 1990, a aproximadamente 10.033.982 niños. El costo económico de estos índices de repitencia es estimado entre 1.000 y 4.200 millones de dólares. Si proyectamos conservadoramente estas cifras a Chile, el costo estimado de la repitencia es de aproximadamente 100 millones de dólares. Ante esto, se hace imperioso buscar estrategias distintas que contemplen las necesidades diferenciales de los niños y sus dificultades de aprendizaje, a fin de constituir una alternativa real y eficiente a la repitencia.

Si suponemos que las políticas e intervenciones educacionales se basan en los resultados de investigaciones producidas en esta área, es legítimo preguntarse por qué han tenido tan poco efecto para los niños con riesgo escolar y para la calidad de la educación en general, y por qué las inversiones realizadas en educación no generan los resultados esperados. La respuesta pareciera radicar en que no se ha considerado la diversidad de variables que intervienen en este proceso complejo que es educar y aprender,

tal como se ha ido mostrando a lo largo del presente análisis. Por ejemplo, se reconoce actualmente que los padres son cruciales para el aprendizaje del niño, que muchos niños pobres dependen del alimento que reciben en la escuela para su manutención nutritiva, y otros factores de alta injerencia; pero rara vez incluimos estas variables cuando diseñamos políticas, y menos aún cuando evaluamos el éxito o fracaso escolar. Asimismo, no puede olvidarse que la educación es una política social y debe articularse, por tanto, con las demás políticas: nutrición, vivienda, salud y otras. De no existir esta articulación, los esfuerzos orientados al mejoramiento de la calidad y equidad en la educación seguirán sin lograr los efectos esperados.

Pareciera entonces que el mejoramiento educativo pasa necesariamente por la multidisciplinariedad. Una alternativa de inversión al respecto sería la conformación de centros comunales de apoyo a las escuelas, los cuales tendrían la función de asesorar a los miembros de la comunidad escolar (director, profesores, padres) en estrategias conducentes a mayores estándares de rendimiento en sus alumnos. Estas estrategias debieran combinar la multiplicidad de factores intervinientes, como son los referidos a la familia, a las características psicológicas de los niños, etc. Los centros comunales propuestos debieran componerse de profesionales de distintas disciplinas, que aporten a una mirada global de la situación que involucra a los actores de la educación en su conjunto.

Requerimos, en síntesis, de enfoques multidisciplinarios que contemplen una amplia gama de variables, si aspiramos a resolver los graves problemas de calidad y equidad educativas. La educación es una tarea inmensa y compleja. Muchos pueden tener la impresión de que funciona bastante bien. Pero lo cierto es que los niños más pobres están altamente expuestos al fracaso y a ser expulsados del sistema, con lo cual ni el alumno ni el país podrán actualizar sus aspiraciones y potencialidades. Para enfrentar las dificultades postulamos un enfoque más integrador, con programas ligados a la escuela, con un liderazgo comprometido, con mayor sensibilidad cultural, con participación de la comunidad en el diseño y evaluación de los programas, con desarrollo interdisciplinario en los profesionales de la educación, con flexibilidad en los enfoques, y con un apoyo resuelto en favor de nuevas perspectivas de investigación.

Características de los estudios revisados

ESTUDIO	OBJETIVOS	MUESTRA	METODOLOGÍA	OTRAS DIFERENCIACIONES DEL RENDIMIENTO	FACTORES
CHILE Arancibia y Alvarez (1991)	Contrastación del modelo de efectividad del profesor, en términos de las relaciones entre el rendimiento y logros afectivos de los niños, y variables personales e instruccionales del profesor	20 profesores divididos según NSE y efectividad 232 niños asociados a profesores de efectividad alta y 274 de baja	Correlaciones Análisis de varianza	Rendimiento en pruebas Soms e (pruebas nacionales de logro)	Del profesor
NIGERIA Bolam (1993)	Determinar los efectos de la habilidad de los padres para proveer soporte financiero y psicológico y su efecto en el rendimiento académico de niños nigerianos	310 niños y 302 niñas entre 8 y 11 años seleccionados de 8 escuelas primarias diurnas estatales de la región de Lagos, Nigeria, pertenecientes a dos secciones de 4º grado de cada una de estas escuelas, incluyendo a toda la clase	Chi cuadrado	Logro en la escuela: Notas	De la familia
CHILE Bravo y otros (1994)	Analizar el efecto de la lectura inicial y del retardo lector severo sobre el rendimiento escolar en educación básica	228 niños pertenecientes a escuelas municipales de estrato socioeconómico bajo	Regresión múltiple	Notas obtenidas en las distintas asignaturas	Del niño
ESPAÑA Broc (1994)	Evaluar la influencia de la inteligencia y la autopercepción de competencia en el rendimiento académico	52 niños del último curso de educación infantil, 52 del primer curso de educación primaria y 69 de segundo curso, pertenecientes a un centro público de enseñanza en la capital de Huesca, España	Correlación Análisis de regresión múltiple	Calificación global realizada por el profesor a final del curso en función de su rendimiento	Del niño
CHILE Cerri (1989)	Determinar si el trabajo remunerado está acompañado de calificaciones escolares desfavorables y si esto se debe al trabajo mismo o a otras características asociadas a él	Alumnos de 7º básico y 2º medio de liceos científico-humanista y de 3º medio de liceos técnico-industriales de Quinta Normal	Correlación (No se indica el niveles de significación usado)	Se calculó un compuesto de los promedios de cada asignatura más importante, más el promedio de notas del año anterior	Del niño
SRI LANKA Cummings y otros (1992)	Investigar el impacto de las reformas educacionales de Sri Lanka en la efectividad escolar	273 escuelas —oficiales, privadas o agrupadas— de seis distritos de Sri Lanka	Correlación (No se indica el nivel de significación usado)	Tasa de repitencia, promedio de notas en el examen de 5º grado; proporción de niños que toma el examen de 3º grado, tasa de promoción al 6º grado, tasa de aprobación del examen de nivel 0	Del niño
AUSTRALIA Chan (1994)	Estudiar la relación entre las creencias atribucionales, la autopercepción de competencia y el uso de estrategias de aprendizaje con el logro en lectura	338 niños provenientes de dos escuelas primarias y dos escuelas secundarias de la región de Hunter en New South Wales, Australia (104 niños de 5º grado, 133 de 7º y 101 de 9º grado)	Análisis de regresión múltiple	Logro en lectura: -Prueba estandarizada de logro en lectura	Del alumno
BRASIL Da Silva y Ribetto (1983)	Analizar la relación entre rendimiento académico y las características relacionadas con el origen social del alumno y condiciones de la escuela	7.111 niños de 1º a 8º básico derivados de diseño muestral de un estudio anterior, en el cual se dividió la ciudad de São Paulo en sectores escolares, eligiéndose en cada uno de ellos un número proporcional de alumnos en relación al total de alumnos del sector. Para esta investigación se sortearon aleatoriamente 139 escuelas (10 por ciento del total), garantizando una representación de todos los sectores	Análisis de varianza y análisis de regresión múltiple	Notas semestrales en portugués y matemáticas de año anterior Promedio de notas generales de año anterior	Del niño De la familia De la escuela

CHILE De Gregori (1983)	Proponer un modelo de análisis del rendimiento en la asignatura de matemáticas y Viña del Mar	400 alumnos de 4 ^o , 6 ^o y 8 ^o básico de establecimientos educacionales fiscales y particulares de las ciudades de Valparaíso	Análisis de regresión múltiple	Rendimiento en matemáticas obtenido a través de pruebas estandarizadas correspondiente a cada uno de los cursos	De la familia De la escuela Del niño
EE UU Deigado y Scott (1993)	Investigar relación entre la percepción adecuada de las madres de la capacidad cognitiva de los hijos, con el logro académico de Florida	34 niños, 36 niñas del Estado de Florida, entre 6 y 12 años, en su mayoría blancos y de clase media, y sus madres del Estado	Análisis de varianza Correlación	Logro escolar: Percentil nacional en el test de logro Stanford Promedio de notas año anterior	De la madre
ARGENTINA Donolo (1993)	Determinar la influencia del tamaño de la familia en el rendimiento escolar y en el desarrollo intelectual	180 alumnos de los grados 1 ^o a 7 ^o de una localidad rural, cercana a la ciudad de Río Cuarto, Córdoba (Argentina)	Correlación	(a) Orden de merito escolar asignado por la maestra a cada alumno; (b) calificaciones finales en expresión oral y expresión escrita, aritmética y apreciación sintética	De la familia Del niño
EE UU Eskalen y otros (1994)	Estudiar la relación existente entre prácticas motivacionales de los padres y los logros académicos de sus hijos tenían un año	107 niños, de nueve años, de clase media, que habían participado de un estudio longitudinal en Fullerton en 1979 cuando	Análisis de varianza covarianza Path analysis	Logro académico Batería de pruebas para medir habilidades en matemáticas y habilidades verbales	De la familia
EE UU Fejgin (1995)	Identificar la influencia de variables socioculturales y familiares en la excelencia académica de alumnos judíos y asiáticos	26.432 estudiantes de 8 ^o grado de EE UU, provenientes de 1.052 escuelas (397 judíos, 864 asiáticos, 9.658 blancos y 1.293 negros)	Análisis de varianza Análisis de regresión múltiple	Logro en matemáticas y lectura Pruebas estandarizadas	De la familia Del alumno
PORTUGAL Fontana y Fernandes (1994)	Establecer los efectos que tienen sobre el rendimiento en matemáticas de los niños el uso de estrategias de autoevaluación profesores	Grupo control: 313 niños de primaria y sus 20 profesores Grupo experimental: 354 niños y sus 25	Análisis de varianza	Rendimiento obtenido en una prueba de matemáticas	Del niño
EE UU Ginsburg y Bronstein(1993)	Establecer las relaciones entre tres variables de la conducta parental, la motivación intrínseca y extrínseca de los alumnos y el rendimiento académico de estos	93 niños de 5 ^o grado y sus padres, entre 9 y 12 años de 7 escuelas elementales de un distrito escolar de Nueva Inglaterra	Correlación Análisis de regresión	Promedio de notas general para el año Puntaje en el test de logro de Stanford	De la familia
EE UU Grolnick y otros (1991)	Estudiar la relación entre percepción de apoyo de los padres a la autonomía y el compromiso, motivación, comportamiento y rendimiento en la escuela	456 niños de 3 ^o a 6 ^o grado de una ciudad urbano-rural de EE UU	Análisis de varianza Correlación	Rendimiento académico en lenguaje y matemáticas. Notas Logro en pruebas estandarizadas	De la familia Del profesor
REPÚBLICA DOMINICANA Guadamuz (1991)	Establecer las relaciones entre variables exógenas, intermedias y finales del rendimiento escolar	11.844 alumnos provenientes de 198 escuelas públicas y 28 privadas Muestreo estratificado por regiones	Regresión múltiple	Nota final en matemáticas, castellano, estudios sociales y ciencias	De la escuela Del alumno De la familia Del profesor
GUATEMALA Guadamuz (1991)	Establecer las relaciones entre características del alumno, características de la escuela, características del educador y el rendimiento escolar	36 escuelas (24 por ciento) de Guatemala	Diferencia de medias	No se indica	Del alumno Del profesor De la escuela
BRASIL Haddad y Holsinger(1991)	Evaluar el impacto de la inversión de distintos insumos escolares en la mejora del rendimiento en portugués y matemáticas	Escuelas rurales del noreste de Brasil, repartidas en tres estados distintos	Análisis de costo efectividad	Promedio de notas obtenidas en 1981 y 1985 en portugués y matemáticas	De la escuela
CHILE Herrán y Villarroel (1990)	Investigar la incidencia de variables del alumno y su familia en el rendimiento escolar	384 alumnos de 1er ciclo de EGB de escuelas urbano marginales de Santiago de Chile	Comparación de porcentajes y frecuencias (No se indica nivel de significación)	Notas del último año, clasificándolas en menor que 5 y mayor o igual que 5	Del alumno De la familia

C/ HILL Himmel y otros (1984)	Explorar variables asociadas al proceso enseñanza aprendizaje Identificar que variables de las estudiadas afectan más significativamente el proceso escolar	Alumnos de 4° y 8° año básico de colegios subvencionados, fiscales y municipales que rindieron la evaluación PER 1983	Técnicas de estadística descriptiva Regresión múltiple	Promedio obtenido en el logro de objetivos PER (porcentual) 1983 en matemáticas y castellano	Del hogar Del colegio
TURQUÍA Horacsu y Uner (1993)	Identificar las relaciones entre variables contextuales, variables individuales y el logro académico en una muestra de niños turcos de la escuela primaria	221 niños y 196 niñas de 5° grado de una escuela estatal primaria en un distrito de clase media-baja de Ankara, Turquía	Análisis de regresión	Logro en lenguaje, matemáticas y ciencias, a través de las notas en estas asignaturas	Del niño
CHILE Jadue (1992)	Establecer la relación que existe entre la adquisición de conceptos básicos y el rendimiento escolar en niños de bajo NSE	636 niños matriculados en primer año básico (1990) en escuelas incorporadas al Plan 900 en Valdivia, Chile	Correlación	Notas obtenidas al finalizar el primer año básico	Del niño
EE UU Kosmoski y otros (1990)	Estudiar la relación entre valoración de la alfabetización y logro académico Resaltar la importancia de la valoración de la alfabetización, como un componente esencial que debiera contener todo currículo escolar	611 niños de 16 escuelas elementales urbanas de la región noroeste del estado de Indiana	Correlación	Logro en aritmética y en lectura. Medida de habilidades básicas en lectura y aritmética	De la escuela
ARGENTINA María (1990)	Explorar la capacidad intelectual general (G) y la capacidad de pensamiento formal y el esfuerzo, relacionando estas variables entre sí y cada una de ellas con el rendimiento	83 sujetos de 1° y 2° grado del ciclo medio de una escuela de clase media y media alta de la ciudad de Buenos Aires, Argentina	Correlación simple parcial y múltiple	Promedio de notas obtenidas en las asignaturas de matemáticas, geografía, historia, educación cívica	Del niño (esfuerzo y coeficiente intelectual)
AUSTRALIA Marsh (1992)	Relacionar el logro académico con el autoconcepto específico por rama Wales, Australia	507 niños 7° a 10° grado de una escuela católica de niños en Sydney, New South	Análisis estructural	Logro académico: - Notas de primer y segundo semestre del año en que se hizo el estudio, en cada asignatura	Del niño
ESPAÑA Martínez y Corral (1991)	Estudiar la relación entre el rendimiento escolar y la existencia de patrones familiares en relación con el proceso de enseñanza-aprendizaje	210 niños de 12 años de 4 escuelas de la ciudad de Oviedo en España	Análisis estadístico Kendall's Tau-c	Rendimiento académico en lenguaje y matemáticas: - Notas	De la familia
HONDURAS McGinn y otros (1992)	Analizar las relaciones existentes entre factores de niños y profesores, y repetición en la escuela primaria en Honduras al año anterior de los niños de la muestra). La muestra corresponde a 40 escuelas, 20 con alta tasa de repetición, y 20 con baja	1.255 niños de 2° y 4° año, los padres de la mitad de la muestra (seleccionados en forma aleatoria) y 65 profesores (correspondientes	Diferencia de medias	Test de español (no se indica cuál)	Del alumno Del profesor De la familia
EE UU Newman y Stevenon (1990)	Investigar la influencia de las atribuciones de éxito y fracaso en matemáticas y lectura, en el logro académico	401 niños pertenecientes a 4 escuelas elementales de Minneapolis (143 niños de 2° grado, 153 de 3° y 105 de 10° grado)	Manova Análisis de regresión - Resultados en escalas de comprensión lectora y aritmética del "WISC"	Logro en lectura y aritmética: - Logro en el "Wide Range Achievement Test (WRAT)"	Del niño
MÉXICO Palafox, Prawd, Vélez (1994)	Analizar los efectos de diversos inputs en la calidad de la educación primaria en México	20.856 alumnos de alrededor de 12 años de edad que postulaban a ingresar a escuelas secundarias en México: 51 por ciento de niños y el resto de niñas	Análisis de regresión	Tests estandarizados de logro desarrollados ad hoc	Del alumno De la familia
BOLIVIA Y GUATEMALA Patriño y Psacharopoulos (1992)	Determinar los factores demográficos y económicos que inciden en el rendimiento escolar, y de qué manera lo hacen	5.614 niños bolivianos entre los 7 y los 14 años; 2.974 niños guatemaltecos entre 10 y 14 años	Análisis de regresión múltiple	Repetición o no de uno o más grados escolares	Del niño De la familia De la escuela

EE UU Pierson y Connel (1992)	Estudiar el efecto de repetir un curso en el proceso de autorregulación, en el compromiso escolar y en el rendimiento académico	247 niños de 3 ^a a 6 ^a grado, pertenecientes a una escuela suburbana y una escuela suburbana-rural e EE UU. De ellos, 74 repitieron de curso el año anterior, 69 eran niños de gran habilidad intelectual, 35 fueron promovidos cuando repitieron los niños del primer grupo y 69 pertenecen al curso en que actualmente están los niños repitentes	Análisis multivariado de varianza	Rendimiento académico. - Notas del año en curso - Pruebas estandarizadas de matemáticas y lenguaje	Del niño
EE UU Pitrich y De Groot (1990)	Examinar las relaciones existentes entre el rendimiento y los componentes motivacionales y de aprendizaje autorregulado de los niños	173 alumnos de 7 ^o grado de 8 clases de ciencias y 7 de inglés de Michigan, predominantemente blancos y de clase media. 57,6 por ciento de niñas y 42,2 por ciento de niños	Análisis de regresión	Notas de los alumnos en tareas, pruebas y reportes, estandarizadas en una escala de 1 a 100	Del niño
TAILANDIA Pitayuwat y Reed (1994)	Identificar la relación entre el logro en matemáticas y variables de la familia, autoconcepto en matemáticas y expectativas futuras	200 niños y 173 niñas de 5 ^o grado, de tres vecindarios económicamente diversos de Bangkok	Path analysis	Logro en matemáticas. - Notas del año anterior - Prueba estandarizada	De la familia
MÉXICO Prawda y Vélez (1992)	Análisis de las relaciones entre el rendimiento variables endógenas y exógenas al sistema educativo	Muestra aleatoria de 34.422 estudiantes egresados de primaria	Regresión múltiple	Examen en lenguaje y matemáticas	De la familia Del niño
COLOMBIA Psacharopoulos y otros (1991)	Comparar los resultados de "Escuela Nueva" con los de escuelas tradicionales, en término de varias características	3.000 estudiantes de 3 ^o y 5 ^o año, de 187 escuelas nuevas y 60 escuelas tradicionales	Regresión múltiple	Promedio de rendimiento en matemáticas y castellano, estandarizado en pps. 1. (s=50), s=10) Del profesor	De los alumnos De la familia De la escuela
URUGUAY Rama (1991) familiares	Establecer la relación entre el rendimiento y ciertas condiciones socioculturales	1.091 familias de Montevideo y Tacuarembó, de alumnos de 4 ^o grado	Comparación de porcentajes	Puntajes obtenidos por los alumnos en pruebas de español y matemáticas	De la familia (variables socio culturales)
TAILANDIA Raudenbush y Bhumirat (1992)	Respalda a través de un sustento empírico la hipótesis de que el efecto en el logro académico de un aumento de los recursos educacionales, como son infraestructura, libros, etc., depende de la utilidad asignada a estos recursos	417 directores, 3.803 profesores de 6 ^o grado y 9.768 niños de este mismo curso, pertenecientes a 12 regiones de Tailandia, del área de Bangkok	Regresión múltiple	Logro académico Subtests desarrollados y validados por la Comisión Educacional de Tailandia	De la escuela
TAILANDIA Raudenbush y otros (1991)	Determinar el efecto de la educación preprimaria en el rendimiento en matemáticas y lengua thai, y determinar las relaciones entre dicho efecto y la zona (rural urbana) y el NSE	11.442 alumnos de 7 ^o grado, 1.047 profesores y 3.951 residentes locales de 389 escuelas, escogidas por muestreo estratificado por provincia	Análisis de regresión	Tests estandarizados de rendimiento	Del niño De la familia De la escuela
EE UU Reed y Uto (1994)	Análisis de relaciones directas e indirectas entre variables de la familia y logro en matemáticas	168 niños japoneses residentes por alrededor de dos años en EE UU, de ambos sexos, de 5 ^o y 6 ^o grado (seis cursos)	Path analysis	Logro en matemáticas Pruebas japonesas estandarizadas Prueba de habilidades matemáticas	De la familia
CHINA Reed y Wu (1994)	Estudiar los efectos del nivel socioeconómico, variables de la familia y autoconcepto en el rendimiento en matemáticas, tanto en niños con un CI normal, como superior	781 niños de CI sobre 130, y 895 niños de CI normal, de 5 ^o y 6 ^o grado de nueve escuelas públicas de regiones urbanas de Taipei, China	Path analysis	Logro académico Pruebas chinas estandarizadas de logro académico en lectura y matemáticas Notas	De la familia
PAKISTAN Rugh y otros (1991)	Determinar cuáles prácticas instruccionales son más efectivas y cuáles menos, en escuelas rurales y urbanas de Pakistán	265 clases Pakístanas de 4 ^o y 5 ^o grado de Urdu, matemáticas y ciencias, 154 urbanas y 114 rurales	Comparación de porcentajes	Porcentaje de niños de la clase que pasaron el examen de 5 ^o grado del distrito y los exámenes de 4 ^o grado de los años anteriores Pruebas de rendimiento administradas por los investigadores (especialmente diseñadas)	De los alumnos De la escuela

CHILE Salas y otros (1992)	Determinar la incidencia en el rendimiento escolar de los estilos de aprendizaje y dominancias cerebrales de los estudiantes y de los estilos de aprendizaje de los docentes	443 alumnos urbanos y 300 alumnos rurales (384 mujeres y 359 hombres), de escuelas de Valdivia. 45 profesores de los cursos evaluados	Tablas de contingencia Análisis de varianza	Notas obtenidas en las asignaturas de historia y matemáticas	Del niño Del profesor De la familia
ESPAÑA Saura y Garcia de las Bayonas (1990)	Relacionar los estadios evolutivos de los alumnos, según la teoría de Piaget, con su rendimiento escolar	413 alumnos de 8º nivel de EGB de colegios urbanos, periféricos y rurales españoles, cuyas edades están entre los 13 y 15 años	Comparación de porcentajes	Obtención o no del Graduado Escolar (finalización y aprobación del último grado de EGB)	Del niño
HOLANDA Seegers y Boskaerts (1993)	Investigar la influencia de cogniciones específicas y sentimientos en la intencionalidad para aprender y el logro en matemáticas	21 niños del último año de educación primaria (11-12 años) de 9 escuelas de la región urbana de Leiden, Netherlands	Análisis de correlación Análisis de regresión	Habilidad matemática, para lo cual se usaron algunos ítems del "Dutch National Assessment of Educational Progress" (Wijstra 1988)	Del niño
CHILE Sepúlveda y otros (1987)	Dilucidar la existencia de una posible relación entre la influencia docente y la conducta y rendimiento escolar de alumnos del curso terminal del primer ciclo básico	Alumnos de 100 grupos-curso de distintos niveles socioeconómicos y tipos de colegio (particulares, subvencionados y municipales), pertenecientes a las comunas de Viña del Mar, Valparaíso, Quilpué y Villa Alemana. Se escogieron mediante un procedimiento aleatorio, estratificado y de asignación proporcional	Análisis de correlación de Pearson	Notas terminales en las asignaturas de castellano y matemáticas de cada curso en 1984 y 1985	Del profesor
REINO UNIDO Sharp y otros (1990)	Determinar las relaciones entre el rendimiento en los primeros años de primaria y cuatro variables: época de nacimiento, edad de inicio de la escolaridad, posición de edad dentro del curso y longitud del periodo de escolaridad	Aldrededor de 4.000 niños de 7 años 0 meses a 7 años 11 meses, de 310 escuelas de Gales e Inglaterra	Diferencias de medias Análisis de varianza	Niveles de rendimiento en inglés, matemáticas y ciencias, ubicando a los niños en cuatro niveles de rendimiento según resultados de evaluación del Curriculum Nacional	Del niño
NORUEGA Skallvik y Rankin (1994)	Estudiar las diferencias de género en el autoconcepto en matemáticas y verbal, la percepción de habilidad y la motivación en su influencia en el rendimiento académico	356 niños de 6º grado y 353 de 9º grado (18 clases de 6º grado en nueve escuelas elementales y 17 clases de 9º grado de cinco escuelas)	ANOVA	Logro en el área verbal y matemáticas: - Habilidad para desempeñar algunas tareas en ambas áreas	Del niño
EE UU Skinner y otros (1990)	Estudiar la relación entre las expectativas de control de éxito y fallas en la escuela y el logro académico	200 niños entre 9 y 12 años de 3º, 4º, 5º y 6º grado de una escuela suburbana del Estado de Nueva York, pertenecientes a clase social media y baja	Análisis multivaria	Logro escolar en matemáticas y lenguaje: - Notas - Medida de logro en "Test Stanford"	Del niño
SRI LANKA Tatto y otros (1991)	Análisis en detalle las características de diversos tipos de programas de capacitación de profesores llevados a cabo en Tailandia, y establecer el efecto de cada uno en varias medidas de efectividad, entre ellas, rendimiento de los niños	117 profesores de tres tipos de programa de capacitación, seleccionados por muestreo estratificado según sexo, edad y calificación profesional, versus 50 profesores no entrenados, para el grupo control	Análisis de covarianza	Tests de matemáticas y lengua materna especialmente diseñados para la investigación, basados en el currículo nacional de Sri Lanka, pero no tradicionales	De los profesores
ARGENTINA, BOLIVIA, COSTA RICA, CHILE, ECUADOR, REPÚBLICA DOMINICANA, VENEZUELA, Unesco (1994)	Establecer las relaciones existentes entre el rendimiento en los primeros años de escuela y características de los niños, madres, establecimientos educacionales y profesores	20.572 alumnos de enseñanza básica (4º y 5º año) de los países estudiados	Regresión múltiple	Pruebas de logro en matemáticas y castellano, especialmente desarrolladas	Del niño De la familia De la escuela

<p>NORUEGA Valas y Sovik (1993)</p>	<p>Examinar la relación entre las estrategias de control del profesor y la motivación intrínseca del alumno en matemáticas y su logro en esta área</p>	<p>335 estudiantes de 7° y 8° grado de 10 escuelas en Noruega (83 mujeres y 88 hombres de 7° grado, y 71 mujeres y 93 hombres de 8° grado)</p>	<p>Path analysis</p>	<p>Logro en matemáticas - Pruebas estandarizadas de matemáticas</p>	<p>Del profesor Del niño</p>
<p>EE UU: Vincent (1984)</p>	<p>Investigar las relaciones causales entre la ansiedad, el tiempo dedicado a la tarea y los logros escolares</p>	<p>107 niños entre doce y catorce años pertenecientes a cuatro cursos de 7° año básico de dos escuelas básicas para negros en Chicago</p>	<p>Análisis de correlación de Pearson</p>	<p>Rendimiento en pruebas estandarizadas de logro en lectura</p>	<p>Del niño</p>

ANEXO 2

*VARIABLES ordenadas según número de estudios y
proporción de resultados significativos*

VARIABLE	TOTAL	SIGNIF.	RAZÓN
<i>Apoyo al compromiso escolar</i>	1	0	0
<i>Contacto padres-escuela</i>	1	0	0
<i>Contacto padres-profesores</i>	1	0	0
<i>Interés padres por estudio diario</i>	1	0	0
<i>Valor dado a libreta de notas</i>	1	0	0
<i>Actitud positiva a estudio de noche</i>	1	0	0
<i>Evitación de la comunicación</i>	1	0	0
<i>Aceptación-rechazo</i>	1	0	0
<i>Compromiso profesional</i>	1	0	0
<i>Satisfacción laboral</i>	1	0	0
<i>Condiciones laborales</i>	1	0	0
<i>Rango de edad de los alumnos</i>	1	0	0
<i>Remuneración de los profesores</i>	1	0	0
<i>Aspiraciones educacionales</i>	1	1	1
<i>Problemas de salud</i>	1	1	1
<i>Libros presentados a los hijos</i>	1	1	1
<i>Provisión de requerimientos escolares básicos por parte de la familia</i>	1	1	1
<i>Gasto en educación</i>	1	1	1
<i>Actitud positiva a comprar material</i>	1	1	1
<i>Discusión de materias con los hijos</i>	1	1	1
<i>Monitoreo</i>	1	1	1
<i>Valoración de la escuela</i>	1	1	1
<i>Intencionalidad pedagógica</i>	1	1	1
<i>Hacinamiento</i>	1	1	1
<i>Nivel socioeconómico promedio</i>	1	1	1
<i>Privada-pública</i>	1	1	1
<i>Estabilidad laboral</i>	1	1	1
<i>Entrenamiento</i>	1	1	1
<i>Calificación del director por los profesores</i>	1	1	1
<i>Número de cursos o secciones o a los que enseña</i>	2	0	0
<i>Evaluación</i>	2	0	0
<i>Planificación de la clase</i>	2	0	0
<i>Tamaño del grupo instruccional</i>	2	0	0
<i>Conductas de estudio</i>	2	1	0,5
<i>Experiencia laboral</i>	2	1	0,5
<i>Refuerzo motivación intrínseca</i>	2	1	0,5
<i>Refuerzo motivación extrínseca</i>	2	1	0,5
<i>Sector urbano-rural</i>	2	1	0,5

Género	2	1	0,5
Nivel de formación, títulos	2	1	0,5
Asistencia	2	1	0,5
Tiempo instruccional	2	1	0,5
Variables afectivas	2	2	1
Manejo de la sala de clase	2	2	1
Inversión en materiales	2	2	1
Unigrado-multigrado	2	2	1
Tamaño de la familia	3	1	0,3333
Frecuencia y número de tareas	3	1	0,3333
Materiales de la clase	3	1	0,3333
Variables sociales	3	2	0,6667
Refuerzo notas/castigo	3	2	0,6667
Percepción del hijo como buen estudiante	3	2	0,6667
Estilo familiar	3	2	0,6667
Dominio de la materia que enseña	3	2	0,6667
Expectativas	3	2	0,6667
Urbana-rural	3	2	0,6667
Clima de la escuela	3	2	0,6667
Gestión	3	2	0,6667
Cercanía casa a la escuela	3	3	1
Presión	3	3	1
<i>Variables culturales (etnia, nivel cultural)</i>	4	2	0,5
Asistencia y duración de la jornada escolar	4	3	0,75
Ayuda	4	3	0,75
Recursos educacionales en el hogar	4	3	0,75
Expectativas	4	3	0,75
Proporción profesor/alumnos	4	3	0,75
Construcción escolar e infraestructura	4	3	0,75
Perfeccionamiento (entrenamiento "in service")	5	1	0,2
<i>Estado nutricional y nutrición</i>	5	2	0,4
Apoyo	5	3	0,6
Años de experiencia profesor	5	3	0,6
Repitencia	5	5	1
Estrategias instruccionales en sala de clase	6	5	0,8333
<i>Composición familia</i>	7	3	0,4286
Antecedentes preescolares	7	6	0,8571
Variables cognitivas	8	6	0,75
Edad	8	6	0,75
Sexo	8	6	0,75
Educación de los padres	12	9	0,75
Nivel socioeconómico	13	11	0,8462
Recursos internos	15	14	0,9333

Cursiva: resultados poco concluyentes (menos de dos estudios o resultados ambiguos).

Negrilla: resultados concluyentes (más de dos estudios y razón mayor que 0.7).

BIBLIOGRAFÍA

- Amadio, H. 1994. *La repetición escolar en la enseñanza primaria. Aspectos relevantes*. Ginebra: Unesco.
- Arancibia, V. 1988. "Didáctica de la educación primaria". En: C. Muñoz Izquierdo, ed. *Calidad, equidad y eficiencia de la educación primaria: Estado actual de las investigaciones realizadas en América Latina*. Santiago: CIDE.
- Arancibia, V. y M. Álvarez. 1991. "Características de los profesores y su impacto en rendimiento escolar y autoconcepto académico". *Psyche*, vol. 3, no. 2, 131.
- Arancibia, V. y R. Rosas. 1994. *Medición de la calidad de la educación: Resultados en siete países latinoamericanos*. Vol. III. Santiago de Chile: Unesco-Orealc.
- Barrera, C. 1995). "Incidencia de la educación preescolar en la calidad de la educación básica". Tesis para optar al título de psicólogo. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Bolarin, T. 1993. "Support at home and academic achievement of nigerian pupils". *The Journal of Social Psychology* 132 (5), 685-686.
- Bravo, L. y otros. 1994. El "efecto lectura inicial" y rendimiento escolar básico. *Boletín de Investigación Educativa* no. 9.
- Broc, M. A. 1994. Rendimiento académico y autoconcepto en niños de educación infantil y primaria. *Revista de Educación* 303, 281-287.
- Cepal 1994. *Panorama social de América Latina*.
- Cerri, M. 1989. "Rendimiento escolar y trabajo remunerado en alumnos de enseñanza básica y media". *Escuela, calidad e igualdad. Los desafíos para educar en democracia*. Santiago de Chile: CIDE
- Cummings, W.; G. Gunawardena, J. Williams. 1992. *The implementation of management reforms: the case of Sri Lanka*. Bridges Research Report Series no. 11.
- Chan, L. 1994. Relationship of motivation, strategic learning, and reading achievement in grades 5, 7 and 9". *Journal of Experimental Education* 62(4), 319-339.
- Da Silva, S. y A. Ribeiro. 1983. *Educação e desenvolvimento social: relações entre origem social, condições da escola e rendimento escolar de crianças no ensino público estadual de primeiro grau da grande São Paulo*. Brasil, Secret. de Planejamento da Presidência da República y Fundação Carlos Chagas.
- De Gregori, M. 1983. "Factores que inciden en el rendimiento en la asignatura de matemáticas en la educación general básica". *Perspectiva Educativa* 6, 63-69.
- Delgado, M. & M. Scott. 1993. "Mothers accuracy in predicting their children's IQs: Its relationship to antecedent achievement demands, and children's achievement". *Journal of Experimental Education* 62 (1), 43-59.
- Donolo, D. 1993. "Número de hermanos, rendimiento educacional y resultados en el test WISC". En: OEA, ed. *La educación*. Washington: OEA.
- Eskeles, A.; J. Fleming, A. Gottfried. 1994. "Role of parental motivation practices in children's academic intrinsic motivation and achievement". *Journal of Educational Psychology* 86 (1), 104-113.
- Espinoza, L., P. Herrera, T. Karle. 1995. "Escuelas de calidad y sus procesos organizacionales: un cambio hacia el mejoramiento de la educación". Tesis para optar al título de psicólogo. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Fejgin, N. 1995. "Factors contributing to the academic excellence of american Jewish and Asian students". *Sociology of Education* 68 (1), 18-29.
- Fontana, D. & M. Fernandes. 1994. "Improvements in Mathematics performance as a consequence of self-assessment in Portuguese primary school pupils". *British Journal of Educational Psychology*. vol. 64, 407-417.
- Fuller, B. & P. Clarke. 1994. "Raising school effects while ignoring culture? Local conditions and the influence of classroom tools, rules and pedagogy". *Review of Educational Research*, vol. 64, no.1. 119-158.
- Ginsburg, G. & P. Bronstein. 1993. "Family factors related to children's intrinsic/extrinsic motivational orientation and academic performance". *Child Development*, 64, 1461-1474.
- Grolnick, W.; E. Deci, E. Ryan. 1991. "Inner resources for school achievement: motivational mediators of children's perceptions of their parents". *Journal of Educational Psychology* 83 (4), 508-517.
- Guadamuz, L. 1991. *Análisis de los determinantes del rendimiento escolar*. Rep. Dominicana: Taller.
- Haddad, W. y D. Holsinger. 1991. Investigación y otorgamiento de préstamos: experiencia del Banco Mundial. *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe* no. 26. Brasil: Unesco.
- Herán, M. y S. Villarroel. 1990. "Características de los alumnos y familias del 1er ciclo de escuelas básicas urbanas marginales de Santiago y su relación con el rendimiento en castellano y matemáticas". Santiago de Chile: CPEIP.
- Heyneman, S.; J. Farrelli, M. Sepúlveda. 1983. "Los textos escolares y el rendimiento académico: lo que sabemos". *Educación Hoy*, vol. 74, 4-41.
- Himmel, E.; S. Maltes, N. Majluf, P. Gazmuri, V. Arancibia. 1984. *Análisis de la influencia de factores alterables del proceso educativo sobre la efectividad escolar*. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Hortacsu, N.; H. Uner. 1993. "Family background, sociometric peer nominations, and perceived control as predictors of academic achievement". *The Journal of Genetic Psychology* 154 (4), 425-431.
- Jadue, G. 1992. "Adquisición de conceptos y rendimiento escolar en niños de bajo nivel socioeconómico". En: *Mejorando las oportunidades educativas de los niños que entran a la escuela*. Santiago de Chile: Unicef-CIDE.
- Kosmoski, G.; G. Gay, E. Vockell. 1990. "Cultural literacy and academic achievement". *Journal of Experimental Education* 58 (4), 265-272.
- Maris, S. 1993. "Rendimiento escolar y esfuerzo: hacia la revaloración de la autonomía personal en el proceso educativo". *Revista Española de Pedagogía*, no. 195, 227-250.
- Marsh, H. 1992. "Content specificity of relations between academic achievement and academic self-concept". *Journal of Educational Psychology* 84 (1), 35-42.
- Martínez, R. & N. Corral. 1991. "Parents and children: academic values and school achievement". *International Journal of Educational Research* 15 (2), 163-169.
- McGinn, N.; F. Reimers, A. Loera, M. Soto, S. López. 1992. *Why do children repeat grades? A study of rural primary schools in Honduras*. Bridges Research Report Series no. 13.

- Mezzer, M. J. 1995. "La capacitación de profesores en habilidades cognitivas y metacognitivas: una propuesta para mejorar la calidad de la educación en América Latina". Tesis para optar al título de psicólogo. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile:
- Newman, R. & H. Stevenson 1990. "Children's achievement and causal attributions in mathematics and reading". *Journal of Experimental Education* 58 (3) 197-213
- Palafox, J.; J. Prawda, E. Vélez. 1994. "Calidad de la educación primaria en México". *Comparative Education Review*, vol. 38, no. 2.
- Patrinós, H. & G. Psacharopoulos. 1992. Socioeconomic and ethnic determinants of grade repetition in Bolivia y Guatemala. Washington: The World Bank.
- Pierson, L. & J. Connel. 1992. "Effect of grade retention on self-system processes school engagement and academic performance". *Journal of Educational Psychology* 84 (3), 300-307.
- Pintrich, P. & E. de Groot. 1990. "Motivational and self-regulated learning components of classroom academic performance". *Journal of Educational Psychology*, vol. 82, No. 1, 33-40.
- Pitiyanuwat, S. & J. Reed. 1994. Socio-economic status has major effects on math achievement, educational aspirations and future job expectations of elementary school children in Thailand". *International Journal of Educational Research* 21 (7), 713-721.
- Prawda, J. y E. Vélez. 1992. "Políticas para mejorar la calidad de la educación primaria. Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe no. 29. México: Unesco.
- Psacharopoulos, J.; C. Rojas, E. Vélez. 1991. *Evaluación de rendimiento del Programa Colombiano Escuela Nueva. ¿Es el sistema multigrado la respuesta?*
- Rama, G. 1991. "Impacto del nivel sociocultural de las familias en el rendimiento escolar". *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay*. Uruguay: Cepal.
- Raudenbush, S. & C. Bhumirat. 1992. "The distribution of resources for primary education and its consequences for educational achievement in Thailand". *International Journal of Educational Research* 21 (7), 143-162.
- Raudenbush, S.; S. Kidchanapanish, S. Kang. 1991. "The effects of preprimary access and quality on educational achievement in Thailand". *Comparative Education Review*, vol. 35, no. 2.
- Reed, J. & Y. Uto. 1994. "Educated fathers and mothers have differential effects on overseas Japanese boys and girl math achievement". *International Journal of Educational Research* 21 (7) , 697-704.
- Reed, J. y R. Wu. 1994. "Gifted Chinese girls get the best mix of family processes to bolster their math achievement. *International Journal of Educational Research* 21 (7), 685-695.
- Rugh, A.; A. Nawaz, R. Farooq. 1991. *Teaching practices to increase student achievement: evidence from Pakistan*. Bridges Research Report Series, no. 8.
- Salas, R. y otros. 1992. "Estilos de aprendizaje de alumnos y profesores, dominancias cerebrales de alumnos y el rendimiento escolar". *Estudios Pedagógicos* no.18.

- Saura, J.; A. García de las Bayonas. 1990. "Análisis de la relación que hay entre el nivel de desarrollo cognitivo de los alumnos y su rendimiento escolar". *Revista de Educación* 291, 253-272.
- Schiefelbein, E. y J. Simmons. 1980. "Los determinantes del rendimiento escolar: reseña de las investigaciones para los países en desarrollo". *Educación Hoy*, vol. 60, 6-46.
- Seegers, G. & M. Boekaerts. 1993. "Task motivation and mathematics achievement in actual task situations". *Learning and Instruction* 3, 133-150.
- Sepúlveda, J; I. Guerrero, H. Muñoz. 1987. "Estudio de la relación entre la influencia del profesor y el comportamiento y rendimiento escolar de los alumnos del cuarto año de educación general básica de Valparaíso". Valparaíso: Escuela de Pedagogía, Universidad Católica de Valparaíso.
- Sharp, C.; D. Hutchinson, C. Whetton. 1990. "How do season of birth and length of schooling affect children's attainment at key stage 1?" *Educational Research*, vol. 36, no. 2.
- Skaalvik, E. & R. Rankin. 1994. "Gender differences in mathematics and verbal achievement, self-perception and motivation". *British Journal of Educational Psychology* 64, 419-428.
- Skinner, E.; J. Welborn, J. Connel. 1990. "What it takes to do well in school and whether I've got it: a process model of perceived control and children's engagement and achievement in school. *Journal of Educational Psychology* 82 (1), 22-32.
- Tatto, M.; D. Nielsen, W. Cummings 1991. *Comparing the effects and costs of different approaches for educating primary school teachers: the case of Sri Lanka*. Bridges Report Series no. 10.
- Valas, H. & N. Sovik. 1993. "Variables affecting students intrinsic motivation for school mathematics: two empirical studies based on Deci and Ryans theory on motivation". *Learnig and Instruction* 3, 281-298
- Vincent, F. 1884. "Ansiedad académica, tiempo en la tarea y logros". *Revista de Educación* 118, 30-35.



CAPÍTULO 8

LA PRUEBA SIMCE Y LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Rodrigo Martínez

División de Desarrollo Social, Cepal

Este documento trata sobre los instrumentos e indicadores que permiten cuantificar la calidad de la educación, tomando como base la información recolectada en la Prueba Simce (Sistema de Medición de Calidad de la Educación) de 1994 entre los alumnos de cuarto año básico.

Existen distintas formas de entender el problema de la calidad de la educación. Unas se orientan a conocer el grado en que la escuela es un agente de socialización que posibilita la real inserción de los niños en la sociedad. Otras, en cambio, definen calidad en términos del grado de conocimiento que adquieren los alumnos, sobre la base de objetivos educativos previamente definidos.

En este estudio se trabaja de acuerdo a esta segunda perspectiva, que es la adoptada en la Prueba Simce, y la cual busca conocer el nivel de logro educativo alcanzado por los alumnos en distintas áreas del conocimiento. La discusión se centra en los procedimientos de cálculo de dicho logro educativo y de algunos indicadores complementarios, orientados a la formulación y evaluación de políticas y programas del sector educación.

En la primera sección se hace una breve descripción y análisis de los procedimientos utilizados para calcular el Promedio de Respuestas Correctas (PMRC), tanto en la prueba de castellano como en la de matemáticas, el cual se basa en una relación entre la cantidad de respuestas correctas y el total de preguntas efectivamente respondidas. Este procedimiento se compara con una forma alternativa, el Promedio de Respuestas Correctas Revisado (PMRC_R) donde la relación se establece entre la cantidad de respuestas correctas y el total de las preguntas hechas, independientemente de si han sido o no respondidas. Se diseña además una serie de indicadores complementarios, orientados a validar la comparabilidad entre pruebas de distintos años, a conocer la heterogeneidad de los resultados (tanto al interior de

cada escuela como entre ellas), a estandarizar los resultados de cada año para la comparación de escuelas y conglomerados mayores, a cuantificar los niños que no adquieren un nivel mínimo de conocimiento, y a otras funciones. El análisis se focaliza en el cálculo de los indicadores y no en la generación de la información, razón por la cual no se incluyen comentarios respecto de la validez y confiabilidad de los cuestionarios ni a los procedimientos utilizados en la recolección, digitación y validación de la información. Sí se consideran, en cambio, las formas de cálculo y análisis de resultados.

En la segunda sección se comparan los resultados de los distintos indicadores estudiados en este trabajo, con el objeto de conocer su distribución general y las diferencias que se presentan respecto a las siguientes variables: dependencia administrativa, nivel socioeconómico, tipo de localidad y región.

Finalmente, en la tercera sección se presentan las conclusiones más destacables del análisis respecto de la eficiencia y eficacia de este sistema, entendiendo dicho sistema como: i) instrumento para diseñar y evaluar políticas educativas; ii) en su relación con el logro de una mayor calidad y equidad; y iii) como herramienta de mercado para promocionar las escuelas y como apoyo a los padres en su decisión respecto del centro educativo más adecuado para sus hijos.

1. ¿CÓMO CALCULAR EL LOGRO EDUCATIVO?

1.1 La Prueba Simce y el cálculo del Promedio de Respuestas Correctas (PMRC)

El Sistema de Medición de Calidad de la Educación (Simce) de Chile contempla un conjunto de procedimientos que buscan dar cuenta del grado en que se han alcanzado los objetivos educacionales establecidos en los planes y programas propuestos por el Ministerio. Es decir, busca cuantificar en qué medida se ha logrado la meta propuesta en las asignaturas de castellano, matemáticas, historia y geografía, y ciencias naturales.

El procedimiento por el cual se llega al cálculo del puntaje Simce puede resumirse como sigue:¹

(1) Realizadas las etapas de generación de instrumentos y recolección de

¹ Para una información más detallada, revisar Simce - Mineduc: "Bases técnicas para el procesamiento de datos de los instrumentos de medición Simce 1994 4º año de Educación Básica y 2º año de Educación Media - Logro de Objetivos Académicos" (Santiago, 1994).

información, se procede a la validación y corrección de los cuestionarios respondidos por los alumnos, identificando las respuestas correctas, las incorrectas y las preguntas no respondidas o nulas (por doble respuesta u otro motivo).

- (2) Con los datos corregidos, se genera una base de datos para cada prueba específica (castellano, matemáticas, etc.²) con registros desglosados por niño, que contiene información relativa a la escuela (número del establecimiento —RBD—, nombre, localización geográfica, nivel socioeconómico, etc.), datos del niño (sexo, año de nacimiento, etc.), la forma de la prueba (hay dos cuestionarios equivalentes para cada prueba) y las respuestas dadas a cada ítem, ya corregidas.
- (3) Con esta información se procede a eliminar de la base de datos a todos aquellos niños que tengan 70 por ciento o más de respuestas no válidas (omitidas o nulas) y a todos los cursos que presenten más de 50 por ciento de niños eliminados. Se genera así una nueva base de datos que incluye sólo los casos "válidos".
- (4) La prueba contiene 8 factores (agrupaciones de ítems) en castellano y 11 en matemáticas. Para obtener el Promedio de Respuestas Correctas (PMRC) de cada factor en un curso, se calcula la relación entre el total de respuestas correctas en cada ítem y el total de respuestas válidas de los ítems de la agrupación —sin nulas ni omitidas— independientemente de la forma de la prueba (A o B) que se haya utilizado.

Por ejemplo:

$$PMRC_{c1g1} = ((SRC_{1-AGR_1}) / (SAC_{1-AGR_1})) * 100$$

Donde, $PMRC_{c1g1}$ es el Promedio de Respuestas Correctas del factor 1 en el curso 1,

SRC_{1-AGR_1} es el total de respuestas correctas del curso 1 en los ítems del factor 1,

SAC_{1-AGR_1} es el total de respuestas válidas de los alumnos del curso 1 en los ítems del factor 1.

- (5) Finalmente, para obtener en cada prueba el PMRC total de un curso, se suma la cantidad de respuestas correctas de cada uno de los alumnos en todos los ítems (SRC_{CUR_i}), se divide por la suma total de

² En este trabajo sólo se estudiaron las pruebas de castellano y matemáticas.

respuestas válidas de los alumnos en los distintos ítemes de la prueba (TAL_CUR_i), y se multiplica por 100.

$$PMRC_i = ((SRC_CUR_i) / (TAL_CUR_i)) * 100$$

En el caso específico de castellano, el PMRC calculado se promedia, en forma ponderada, con el puntaje de redacción obtenido a partir de una muestra de los alumnos de cada curso.

Si se desea obtener el PMRC de agrupaciones mayores (escuela, comuna, provincia, región, país, etc.), se calcula el promedio ponderado de los PMRC.

1.2 Comentarios al procedimiento utilizado en el PMRC

El análisis del procedimiento descrito en el punto anterior obliga a considerar elementos metodológicos importantes. Esto, con objeto de disponer de un indicador válido y confiable para medir el logro educativo.

Primero, el PMRC excluye del cálculo a todos aquellos alumnos que, por indecisión o desconocimiento, tienen una mayor cantidad de preguntas invalidadas (32 o más de un total de 45).

Segundo, en el cálculo de los puntajes obtenidos por cada curso o cada escuela no se toma en cuenta a los alumnos que no asistieron el día de la prueba. Esto es importante si se considera la asociación que existe entre inasistencias y logro educativo.

Tercero, el logro educativo se calcula como una relación entre el total de respuestas correctas y el total de respuestas dadas, sin considerar el total de preguntas que se formularon. Con ello, una escuela en que sus alumnos responden sólo 15 preguntas, y todas bien, obtiene mayor puntaje que una en que los niños responden las 45 preguntas, pero con una respuesta mala como promedio.

Cuarto, dado que los factores incluidos en la prueba tienen distinta cantidad de preguntas, al calcular el PMRC simple se está asignando una ponderación correspondiente a la cantidad de ítemes existente en cada grupo de preguntas. Sería interesante conocer las razones que han llevado a esta diferenciación en el peso de cada factor, ya que ello influye directamente en los resultados.

Quinto, con este procedimiento sólo se obtiene una medida de tendencia central correspondiente a cada grupo (curso, escuela, etc.), y no es posible conocer la distribución de los resultados entre los alumnos que conforman cada grupo. Esto puede llevar a distintas interpretaciones de los cambios producidos en el tiempo, ya que un incremento en el promedio de

PMRC de una escuela entre dos mediciones puede significar que todos los alumnos subieron su puntaje, que los peores mejoraron, o que sólo lo hicieron los mejores.

Sexto, los resultados obtenidos en diversas mediciones no son comparables entre sí, dado que las pruebas varían tanto en sus preguntas como en el peso que se le asigna a cada factor. Esto puede llevar a que se observen variaciones de puntajes que no se deben a un mayor o menor conocimiento de los niños. Así, queda limitada la posibilidad de hacer un adecuado análisis de tendencias y una confiable medición de impactos, tanto en términos absolutos respecto al logro educativo, como relativos respecto a los resultados de otras escuelas (del conjunto de las escuelas o de estratos específicos como las particulares pagadas, nivel socioeconómico alto, urbanas, etc.).

En resumen, el actual procedimiento de cálculo de los PMRC adolece de problemas metodológicos que pueden producir un sesgo hacia el incremento de los puntajes. Ello sucede sobre todo en escuelas con peor calidad educativa, ya que se dejan fuera los alumnos con mayor porcentaje de respuestas omitidas, no se ajusta por inasistencias y se mide sólo en relación a la cantidad de respuestas. A su vez, la forma de cálculo no permite obtener toda la información que contienen los datos, lo cual restringe las conclusiones sobre los cambios intertemporales y sobre la distribución del grado de conocimiento existente entre los alumnos. Por otra parte, el procedimiento no incluye una fundamentación del peso relativo que tienen los distintos factores incluidos en cada prueba cada año. Finalmente, debido a las variaciones que se producen en las preguntas de las pruebas, los análisis de tendencia que se hacen directamente de los PMRC no necesariamente reflejan los cambios en el logro educativo.

1.3 Un procedimiento alternativo para el cálculo, los PMRC_R

Considerando los aspectos reseñados en el punto anterior, proponemos efectuar un cálculo alternativo del logro educativo. Llamaremos a dicho cálculo el *Porcentaje de Respuestas Correctas Revisado* (PMRC_R), basado en las siguientes consideraciones:

- (1) Incluir a todos los alumnos, independientemente de la cantidad de preguntas que hayan respondido.
- (2) Establecer un método que ajuste los resultados en función de las inasistencias. Esto puede hacerse asignando el puntaje mínimo obtenido en el curso a todos aquellos alumnos que no asistieron a la prueba, o estimándolo sobre la base de la correlación, para quienes efecti-

vamente rindieron la Prueba Simce, entre las notas de clase y el logro en la prueba.

- (3) Calcular un PMRC_R para cada alumno, a partir de la suma ponderada que se obtiene de los porcentajes promedio alcanzados en los factores y el peso relativo de cada uno.

$$\text{PMF}_{i_AL_i} = (\text{SRC}_{ij} / \text{N_PREG}_j) * 100$$

$$\text{PMRC_R}_i = (\text{PMF}_{1_AL_i} * P_1) + (\text{PMF}_{2_AL_i} * P_2) + \dots + (\text{PMF}_{n_AL_i} * P_n)$$

Donde $\text{PMF}_{j_AL_i}$ es el porcentaje promedio de respuestas correctas del alumno (i) en el factor (j),
 SRC_{ij} es la suma de respuestas correctas del alumno (i) en el factor (j),
 N_PREG_j es el número de preguntas del factor (j),
 PMRC_R_i es el logro educativo del alumno (i),
 P_j es el grado de importancia del factor (j). Este ponderador debe tener un rango que va entre 0 y 1 y la sumatoria de los P_j debe ser igual a 1.

En caso de que todos los factores tengan la misma importancia, debe asignárseles el mismo peso (equiponderados), con lo cual el cálculo de los PMRC_R se puede transformar de la siguiente manera:

$$\text{PMRC_R}^e_i = ((\text{PMF}_{1_AL_i}) + (\text{PMF}_{2_AL_i}) + \dots + (\text{PMF}_{n_AL_i})) / \text{N_FAC}$$

Donde, PMRC_R^e_i es el PMRC_R con factores equiponderados, del alumno (i),
 N_FAC es el número de factores incluidos en la prueba.

Si la cantidad de preguntas incluidas en cada factor refleja el peso que éste tiene en el total de la prueba, el cálculo de los PMRC_R se convierte en una relación simple entre el total de respuestas correctas y el número total de preguntas de la prueba.

$$\text{PMRC_R}^p_i = (\text{SRC_AL}_i) / \text{N_PREG} * 100$$

Donde, PMRC_R^p_i es el PMRC_R del alumno (i), ponderado por número de preguntas,
 SRC_AL_i es la suma total de respuestas correctas del

N_PREG alumno (i),
es el número de preguntas de la prueba.

- (4) Distinguir entre respuestas omitidas y respuestas erróneas, descontando puntos por respuestas erróneas en el cálculo de puntajes de cada factor, tal como se hace en la Prueba de Aptitud Académica. Obviamente, un ajuste de este tipo tiende a afectar más fuertemente a los puntajes bajos, pero permitiría eliminar el sesgo producido por responder al azar las preguntas cuya respuesta no se conoce, donde la probabilidad de acertar depende de la cantidad de alternativas que tiene la pregunta. Si no se descuenta, siempre hay algo que ganar y nada que perder en el hecho de contestar.
- (5) Calcular el puntaje de cada factor y el $PMRC_R$ a escala grupal (curso, escuela, comuna, etc.) como un promedio de los puntajes individuales.

$$PMF_j_ES_k = ((PMF_j_AL_1) + (PMF_j_AL_2) + \dots + (PMF_j_AL_n)) / N_ALUM_k$$

$$PMRC_R_k = ((PMRC_R_1) + (PMRC_R_2) + \dots + (PMRC_R_n)) / N_ALUM_k$$

Donde, $PMF_j_AL_i$ es el porcentaje promedio de respuestas correctas del alumno (i) en el factor (j),
 $PMF_j_ES_k$ es el puntaje promedio de la escuela (k) en el factor (j),
 N_ALUM_k es el número de alumnos de la escuela (k),
 $PMRC_R_k$ es el $PMRC_R$ promedio de la escuela (k).

- (6) Incluir en el cálculo de los puntajes algún indicador que permita cuantificar las variaciones que se producen en el grado de dificultad de la prueba, ya que éstas pueden afectar los resultados y con ello invalidar las mediciones de impacto que se hagan respecto del porcentaje de logro educativo.

Si bien el espíritu de cada prueba es conocer el logro educativo en objetivos fijos y con preguntas equivalentes, las leves variaciones originadas en la forma de hacer una pregunta pueden afectar los puntajes, ya sea incrementándolos o disminuyéndolos. Esto se comprueba con la diferencia que presenta el promedio nacional de los resultados individuales de castellano y matemáticas en 1994, al comparar las formas A y B. Estas fueron distribuidas aleatoriamente entre los alumnos, por lo cual cabría esperar que los resultados fueran similares en lo referente a logro educativo. En el

caso de castellano, la forma B tiene un promedio de PMRC_R superior en 1.7 puntos a la A. En la prueba de matemáticas la diferencia alcanza a 0.6 puntos, siendo superior en la forma A.

Además, debe recordarse que la sola institucionalización del Simce, es decir, el hecho de que la prueba se haga cada vez más común y conocida entre los profesores y alumnos, reduce la tensión en quienes rinden la prueba hoy en comparación con quienes lo hicieron en su primera versión. Se ha internalizado su existencia, con lo cual disminuye el temor y, dado que se conoce el tipo de preguntas, es posible prepararse más adecuadamente para responderlas. Por lo tanto, independientemente de cuál haya sido el grado de conocimiento de los alumnos, es probable que en las primeras versiones de la prueba se hayan obtenido resultados inferiores a los actuales.

No parece factible hacer correcciones a los resultados de las pruebas ya tomadas. Pero para el futuro pueden contemplarse varias alternativas. Todas éstas tienen pros y contras, tanto en lo técnico como en lo operativo. A continuación se presentan algunas ideas que no pretenden agotar el tema, sino sólo señalar líneas de acción posibles. Necesariamente se las debe analizar más profundamente para llegar a una fórmula que permita eliminar, o al menos minimizar, esta fuente de error que afecta fuertemente los resultados, toda vez que se los utiliza como indicador de tendencia o de impacto.

En primer lugar, si en el PMRC_R se distingue entre respuestas erróneas y omitidas, se puede orientar las instrucciones con el objeto de utilizar la proporción de respuestas omitidas como una "proxi" del nivel de dificultad.

Una segunda alternativa es generar formatos de prueba para varios años y ensayarlos en un grupo experimental de alumnos seleccionado aleatoriamente. Las diferencias observadas entre las distribuciones de frecuencias de las pruebas oficiales del año en curso, y las diseñadas para los años futuros, serían atribuibles al grado de dificultad. Considerando estas diferencias, podría generarse un factor de corrección para ser utilizado en los resultados que se obtengan en el año en que se apliquen dichas formas a todos los alumnos.

Otra alternativa es analizar el grado de dificultad de la prueba en relación a los puntajes promedio del decil superior de la distribución, asumiendo que las variaciones internas de nivel de logro educativo en este segmento son irrelevantes y que, por lo tanto, cualquier movimiento en el indicador sería debido a la dificultad de la prueba.

1.4 Otros indicadores de interés

A partir de los datos de cada una de las pruebas del Simce es posible obtener otros indicadores de gran utilidad para el diseño y evaluación de los programas educacionales. En este marco, además del PMRC_R (corregido por nivel de dificultad), se puede calcular algunos coeficientes que describan la distribución de los resultados intraescuela, el porcentaje de alumnos que no alcanza cierta cantidad mínima de respuestas correctas, la desviación estándar de los puntajes promedio alcanzados por las escuelas, los puntajes de cada escuela estandarizados y las variaciones anuales de puntajes promedio de cada escuela estandarizados.

- (1) Para conocer la distribución de los resultados dentro de cada escuela, se debiera calcular la desviación estándar, el rango y los valores máximo y mínimo. Estos indicadores, complementarios a los puntajes de cada factor y al PMRC_R, serían un gran aporte para la formulación y evaluación de los proyectos que se ejecutan dentro de las escuelas, al permitir identificar el grado de heterogeneidad que existe entre los alumnos.
- (2) El porcentaje de alumnos que no alcanza un puntaje mínimo esperado permitiría identificar aquellas escuelas que, aun cuando reflejan un promedio medianamente aceptable, esconden, debido al grado de heterogeneidad y/o al número de alumnos, una cantidad importante de niños cuyo rendimiento es inferior al mínimo esperado por el Ministerio. A su vez, permitiría caracterizar a aquellas escuelas que tienen una alta proporción de niños en esa situación, lo que facilitaría la selección y orientación de las distintas acciones ministeriales, regionales y de la escuela.

El puntaje mínimo debería ser definido según los objetivos de la política educacional. Sin embargo, en este estudio se ha intentado una primera aproximación al tema utilizando tres valores, a saber:

PMRC_R<40 =	Porcentaje de alumnos con un puntaje PMRC_R menor a 40 puntos,
PMRC_R<30 =	Porcentaje de alumnos con un puntaje PMRC_R menor a 30 puntos, y
PMRC_R<20 =	Porcentaje de alumnos con un puntaje PMRC_R menor a 20 puntos.

- (3) La desviación estándar de los puntajes promedio alcanzados por las escuelas permite medir el grado de heterogeneidad de los resultados. Este indicador adquiere relevancia al sumar a la calidad el objetivo de

la equidad, por cuanto es importante no sólo el incremento de los puntajes promedio sino también la disminución de la brecha existente entre los distintos centros educativos. Es posible que no se modifique mayormente el resultado promedio de calidad a nivel nacional pero que la política sea muy exitosa por el impacto que se tiene en equidad, o viceversa. Debe recordarse que el objetivo de la política es la disminución de la heterogeneidad, ya que ello implica una mejora de la equidad.

- (4) Los puntajes estandarizados para los PMRC_R promedio de cada escuela permiten comparar el logro educativo de cada una en relación al conjunto de las escuelas.

El cálculo del puntaje estándar (PMRC_RS) es una simple traducción de los PMRC_R de cada escuela a una distribución con promedio = 50 y desviación estándar = 10.

$$PMRC_{RS_k} = (((PMRC_{R_k} - PMRC_{R_T}) / STD_{PMRC}) * 10) + 50$$

Donde, $PMRC_{RS_k}$ es el puntaje promedio de logro educativo de la escuela (k) estandarizado,

$PMRC_{Rk}$ es el puntaje promedio de logro educativo de la escuela (k) sin estandarizar,

$PMRC_{RT}$ es el promedio de los PMRC_R de todas las escuelas estudiadas,

STD_{PMRC} es la desviación estándar de los PMRC_Rk (entre las escuelas).

- (5) El cálculo de las diferencias ajustadas de los PMRC_R, que se observan en un centro educativo entre un año y otro, permite cuantificar el cambio en los puntajes ajustados respecto a las variaciones que se observan en el conjunto de las escuelas.

Este indicador muestra cuánto avanzó o retrocedió una escuela en particular respecto al resto de las escuelas. De este modo, un aumento de 2 puntos entre dos mediciones en una escuela puede significar que, si en promedio las escuelas subieron 3 puntos, esa escuela en particular registró un rezago comparativo. Del mismo modo, se habría producido un aumento relativo de 4 puntos en caso de que el promedio total hubiese bajado 2 puntos.

$$DPMRC_{R_k} = (PMRC_{R_{k(2)}} - PMRC_{R_{k(1)}})$$

$$DPMRC_{RA_k} = (DPMRC_{R_k} - DPMRC_{R_T})$$

Donde, $DPMRC_{R_k}$	es la diferencia de puntaje promedio de logro educativo de la escuela (k) entre dos años,
$PMRC_{R_{k(2)}}$	es el promedio de logro educativo de la escuela (k) en el año (2) (el mayor de los dos años analizados),
$PMRC_{R_{k(1)}}$	es el promedio de logro educativo de la escuela (k) en el año (1) (el menor de los dos años analizados),
$DPMRC_{RA_k}$	es la diferencia ajustada de los puntaje promedio de logro educativo de la escuela (k) entre dos años,
$DPMRC_{R_T}$	es el promedio de las diferencias de puntaje no ajustadas ($DPMRC_R$) de todas las escuelas estudiadas.

2. ANÁLISIS DE DATOS DEL SIMCE

2.1 Indicadores elaborados

Considerando los comentarios y recomendaciones de la sección anterior, se calcularon los distintos indicadores partiendo de los datos de cada alumno.

Para el procesamiento y comparación de los indicadores se utilizaron dos fuentes de información: los resultados de PMRC de las escuelas calculados por el Simce, y la información por alumno de las pruebas de castellano y matemáticas (esta última información, disponible en la base de datos "válidos", es decir, una vez efectuadas la corrección y validación y habiéndose eliminado los alumnos y cursos con "alta" proporción de respuestas no válidas). En total se trabajó con 4.584 escuelas en castellano y 4.585 en matemáticas, con 224.678 y 223.842 alumnos respectivamente.

Debido a que sólo se contó con los datos "válidos" de la prueba de cuarto año básico de 1994, en el cálculo de los indicadores no fue posible incluir a los alumnos de mayor porcentaje de respuestas omitidas, ni asignar ningún tipo de puntaje a los alumnos matriculados que no asistieron a la prueba. Asimismo, los resultados no han sido ajustados por nivel de dificultad, ya que no existen patrones de comparación.

En definitiva, los indicadores calculados para cada prueba son los siguientes:

PMRC_R	Porcentaje promedio de logro educativo de cada escuela, tanto ponderado por el número de preguntas de cada factor (PMRC_Rp), como considerando los factores equiponderados —de igual peso relativo— (PMRC_Re), ³
STD_PMRC _k	Desviación estándar de los PMRC_R al interior de cada escuela,
STD_PMRC	Desviación estándar de los PMRC_R _k (entre las escuelas),
PMRC_RS _k	Porcentaje promedio de logro educativo de cada escuela, estandarizado,
PMRC_R<40 _k	Porcentaje de alumnos de cada escuela con un puntaje PMRC_R menor a 40 puntos,
PMRC_R<30 _k	Porcentaje de alumnos de cada escuela con un puntaje PMRC_R menor a 30 puntos,
PMRC_R<20 _k	Porcentaje de alumnos de cada escuela con un puntaje PMRC_R menor a 20 puntos.

Junto con estos nuevos indicadores, se trabajó con algunas variables contenidas en las bases de datos del Simce,⁴ a saber:

- PMRC,
- Dependencia administrativa,
- Nivel socioeconómico promedio de los alumnos de cada escuela, según la clasificación utilizada por el Simce, que se basa en el nivel educacional de los padres y el gasto promedio mensual que hacen en educación,
- Tipo de localidad (urbanas vs. rurales, y tamaño), y
- Región.

2.2 Resultados de los PMRC y los PMRC_R

a. Descripción general

Como se puede observar en el siguiente cuadro, al comparar los resultados del PMRC con los PMRC_RP (ponderado en relación al total de preguntas de cada factor) se observa una diferencia promedio entre los alumnos, a nivel nacional, de 0.7 puntos para castellano y 0.9 en matemáticas.

³ Debido a que no pudo contarse con los datos de la prueba de redacción, los resultados de castellano (PMRC y PMRC_R) reflejan sólo la información basada en las 45 preguntas de alternativas.

⁴ En el Anexo se presenta la cantidad de alumnos que dieron la prueba en cada segmento.

Cuadro 1
Promedios nacionales de PMRC y PMRC_R

	PMRC	PMRC_Rp (Ponderado)	PMRC_Re (Factores iguales)	DIF 1	DIF 2
	A	B	C	A - B	A - C
Castellano	70.50	69.79	68.26	0.71	2.26
Matemáticas	69.30	68.40	66.10	0.90	3.10

Estas diferencias se deben a que algo menos de un quinto de los alumnos estudiados dejó preguntas nulas o sin responder (16,8 por ciento en castellano y 18,2 por ciento en matemáticas), la mitad de los cuales sólo omitió una.

La mayor incidencia de respuestas omitidas se observa entre los puntajes más bajos. Mientras que los alumnos que obtuvieron los puntajes máximos no muestran diferencias en los indicadores, éstas son bastante importantes entre los puntajes mínimos: el menor puntaje en el PMRC a nivel nacional es 14.3 puntos más alto que el PMRC_R en castellano, y 5.8 puntos en matemáticas.

Al analizar los resultados tomando a cada escuela como una unidad, y sin considerar la cantidad de alumnos, se observa que el promedio de ambos indicadores disminuye en 2 puntos porcentuales, tanto en castellano como en matemáticas.

Al comparar el PMRC con el PMRC_R^e (donde cada factor tiene el mismo peso), las diferencias aumentan significativamente, alcanzando 2.26 puntos en castellano y 3.1 en matemáticas. Esta mayor diferencia confirma la hipótesis de que la cantidad de ítems de cada factor incide en el resultado final. Es decir, no todas las dimensiones contenidas en las pruebas Simce tienen igual logro educativo; en este caso, las que tienen más ítems obtienen mejores resultados.

No obstante la importancia de la diferencia observada entre estos dos factores, en los siguientes análisis no se trabajará con este último indicador (PMRC_R^e), asumiendo que el peso relativo incluido en la cantidad de preguntas de cada factor está debidamente fundamentado.

b. Análisis por dependencia administrativa

Al estratificar las escuelas según los tres tipos de dependencia administrativa existentes en el país, se observa que las diferencias entre los dos indicadores analizados son, para el caso de la prueba de castellano, mayo-

res entre las escuelas municipalizadas y particulares subvencionadas que en las particulares pagadas. En estas últimas la diferencia sólo llega a 0.4 puntos. Es decir, el sesgo debido a respuestas omitidas es menor entre las particulares pagadas, que son las que alcanzan mayores puntajes promedio. En la prueba de matemáticas, en cambio, las diferencias se mantienen más o menos constantes en los distintos tipos de escuela.

Cuadro 2
Resultados de PMRC y PMRC_RP según dependencia administrativa

<i>DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA</i>	<i>CASTELLANO</i>		<i>MATEMÁTICAS</i>	
	<i>PMRC</i>	<i>PMRC_RP</i>	<i>PMRC</i>	<i>PMRC_RP</i>
Municipalizado	66.4	65.7	65.4	64.5
Particular subvencionado	73.1	72.3	71.3	70.4
Particular pagado	87.1	86.7	86.4	85.6
Promedio nacional	70.5	69.8	69.3	68.4

Independientemente del indicador que se utilice, tanto en castellano como en matemáticas las escuelas particulares pagadas obtienen en promedio un puntaje superior en un 20 por ciento respecto a las particulares subvencionadas y 30 por ciento respecto a las municipalizadas.

c. Análisis por nivel socioeconómico

La metodología que utiliza el Simce para estratificar las escuelas según nivel socioeconómico promedio de sus alumnos se basa en el nivel educacional promedio de los padres y el gasto educacional promedio mensual que realizan. La combinación de ambas variables permite generar cuatro segmentos:

- A = Educación media completa o superior y gasto mayor a \$ 21.281,
- B = Educación media incompleta o básica completa y gasto entre \$ 11.201 y \$ 21.280,
- C = Educación media incompleta o básica completa o incompleta y gasto entre \$ 4.480 y \$ 11.200,
- D = Educación básica incompleta o sin educación formal y gasto inferior a \$ 4.480.

Como se observa en el Cuadro 3, cualquiera sea el indicador que se utilice, el bajar de nivel socioeconómico en un grado significa bajar en promedio 10 puntos en logro educativo, tanto en castellano como en matemáticas.

Cuadro 3
Resultados de PMRC y PMRC_RP
según nivel socioeconómico promedio de la escuela

NIVEL SOCIOECONÓMICO	CASTELLANO		MATEMÁTICAS	
	PMRC	PMRC_RP	PMRC	PMRC_RP
A	85.9	85.5	85.1	84.3
B	75.4	74.8	74.0	73.2
C	65.7	64.9	64.4	63.5
D	56.1	54.5	55.5	53.8
PROMEDIO NACIONAL	70.5	69.8	69.3	68.4

Al comparar los indicadores PMRC y PMRC_RP, se observa que el efecto de la respuesta omitida incide más en los alumnos de colegios de menor nivel socioeconómico, donde la diferencia alcanza a 1.6 puntos en castellano y 1.7 en matemáticas. En cambio, en el grupo más alto estas diferencias son sólo 0.4 y 0.2 puntos, respectivamente. Esto indica que entre los alumnos de menores recursos hay una mayor cantidad de respuestas inválidas, por lo que el sesgo en este grupo es mayor que el observado entre los alumnos del nivel alto.

d. Comparación por tipo de localidad

Como destaca el Cuadro 4, independientemente del indicador utilizado, los alumnos de comunidades rurales alcanzan un puntaje promedio equivalente al 80 por ciento del correspondiente a los de comunidades urbanas. A su vez, en dichas comunidades el sesgo por la respuesta omitida es bastante mayor al existente en las urbanas, con 1.2 puntos en castellano y 1.5 en matemáticas.

Cuadro 4
Resultados de PMRC y PMRC_RP según tipo de localidad:
urbano vs. rural

LOCALIDADES	CASTELLANO		MATEMÁTICAS	
	PMRC	PMRC_R ^p	PMRC	PMRC_R ^p
Urbanas	70.8	70.1	69.6	68.7
Rurales	56.7	55.5	56.1	54.6
PROMEDIO NACIONAL	70.5	69.8	69.3	68.4

Al analizar en forma más detallada los datos según el tamaño del núcleo urbano, se observa que los alumnos de localidades que tienen menos de 300 habitantes alcanzan valores de logro educativo inferiores a 55 puntos; en cambio en las más grandes (más de 20.000 hab.) los promedios superan los 70 puntos, cualquiera sea el indicador que se utilice.

Cuadro 5
Resultados de PMRC y PMRC_RP según tamaño de la localidad

TAMAÑO DE LA LOCALIDAD (Habitantes)	CASTELLANO		MATEMÁTICAS	
	PMRC	PMRC_R ^p	PMRC	PMRC_R ^p
Menos de 300	54.7	53.3	54.6	53.1
301 a 5.000	63.1	62.2	62.1	61.1
5.000 a 20.000	67.9	67.2	66.6	65.8
20.000 a 80.000	71.6	70.9	70.2	69.4
Más de 80.000	72.3	71.6	71.0	70.1
PROMEDIO NACIONAL	70.5	69.8	69.3	68.4

En concordancia con lo observado en la comparación urbano-rural, las mayores diferencias entre puntajes PMRC y PMRC_R, en ambas pruebas, se observan en las localidades más pequeñas. Es decir, el sesgo generado por la respuesta omitida se asocia negativamente con el tamaño de la localidad en que se ubica la escuela.

e. Análisis por región

El análisis de los resultados del logro educativo muestra que las regiones extremas alcanzan los mayores puntajes promedio, tanto en castellano como

en matemáticas. Las regiones más exitosas son la Duodécima y la Undécima, seguidas de la Primera, Metropolitana, Segunda y Tercera. En cambio, los peores puntajes se observan en las regiones Novena, Octava y Séptima, las que a su vez concentran los porcentajes más altos de población pobre e indigente.⁵

Al igual que en comparaciones anteriores, las regiones que obtienen los mayores puntajes tienden a presentar menores diferencias entre PMRC y PMRC_RP que las de menor logro educativo.

Cuadro 6
Resultados de PMRC y PMRC_RP según región

REGIÓN	CASTELLANO		MATEMÁTICAS	
	PMRC	PMRC_RP	PMRC	PMRC_RP
I	71.9	71.4	71.8	71.1
II	70.8	70.2	70.5	69.9
III	71.3	70.9	70.8	70.2
IV	70.6	70.0	69.3	68.7
V	71.2	70.3	69.4	68.3
VI	69.7	69.0	68.8	68.0
VII	69.1	68.5	68.2	67.6
VIII	68.8	68.1	67.8	66.9
IX	65.8	64.8	64.0	62.8
X	69.4	68.6	68.5	67.5
XI	73.1	72.4	72.4	71.2
XII	74.4	73.8	73.8	73.1
Metropolitana	71.7	71.0	70.2	69.3
PROMEDIO NACIONAL	70.5	69.8	69.3	68.4

⁵ Véase "Situación de la pobreza en Chile, Encuesta Casen 1994 (Resultados preliminares)" (Santiago: Cepal, octubre 1995).

2.3 Grado de heterogeneidad de los resultados

Al analizar la heterogeneidad de los resultados, se observó que en castellano la desviación estándar al interior de las escuelas (STD_PMRC_k) alcanza un promedio de 16.1 puntos, y entre las escuelas (STD_PMRC) esta diferencia alcanza un promedio de 11.9 puntos. En el caso de matemáticas los valores son 16.6 y 12.4 puntos, respectivamente.

Lo anterior indicaría que, en promedio, la distribución de los resultados, tanto en castellano como en matemáticas, es más heterogénea al interior de las escuelas que entre las escuelas, con lo cual se realza la necesidad de contar con información individualizada de cada niño, a fin de desarrollar proyectos que permitan mayor equidad en logros educativos.

El grado de heterogeneidad al interior de las escuelas (STD_PMRC_k) no presenta diferencias significativas por ninguna de las variables analizadas (dependencia administrativa, nivel socioeconómico, tipo de localidad, región). En cambio, la heterogeneidad entre escuelas sí expresa diferencias en algunas variables, tendiendo a aumentar allí donde los resultados educativos son más bajos. Es decir, mientras menor es la calidad promedio de las escuelas, mayor es la inequidad. Esta situación se explicaría por el hecho de que la baja en los promedios se debe a que disminuyen más los puntajes bajos que los altos.

Las desviaciones estándar (STD_PMRC) de las distintas pruebas presentan las siguientes diferencias:

- superan los 9 puntos en las escuelas municipales, están sobre 11 en las particulares subvencionadas y bajo 7 en las particulares pagadas;
- por nivel socioeconómico superan los 11 puntos en el nivel bajo y se ubican entre 5 y 7 en el más alto;
- en las escuelas de las regiones Novena, Octava y Décima se ubican entre los 12 y 13 puntos, y en la Duodécima y Undécima lo hacen entre los 9 y 10 puntos.

2.4 Distribución de los alumnos con bajos puntajes

El análisis destinado a conocer cómo se distribuyen los alumnos con menores puntajes dio como resultado que, en promedio, poco más de un décimo de los alumnos de cada escuela contesta correctamente menos del 40 por ciento de las preguntas. De éstos, un tercio no responde correctamente más del 30 por ciento, y un treintavo no logra más de 20 puntos.

Cuadro 7
Distribución de alumnos con bajos puntajes

INDICADOR	CASTELLANO (Promedio)	MATEMÁTICAS (Promedio)
PMRC_R<40 _k (Porcentaje de alumnos con PMRC_R bajo 40 puntos)	10.77	12.23
PMRC_R<30 _k (Porcentaje de alumnos con PMRC_R bajo 30 puntos)	3.74	4.01
PMRC_R<20 _k (Porcentaje de alumnos con PMRC_R bajo 20 puntos)	0.36	0.36

En 40 por ciento de las escuelas el PMRC_R<40 abarca menos del 5 por ciento de los alumnos. En cambio, en castellano 2,5 por ciento de las escuelas tiene más de la mitad de sus alumnos con puntajes bajo 40 puntos, proporción que sube a 3,4 por ciento en el caso de matemáticas.

El análisis de estos indicadores según las distintas variables elaboradas confirma las diferencias que se observaron al trabajar con el PMRC_R, tanto respecto a los promedios como a la heterogeneidad. Tales diferencias pueden ordenarse como sigue:

- El análisis por *dependencia administrativa* muestra que las escuelas municipalizadas tienen en promedio 12,8 por ciento de alumnos con puntajes menores al 40 en castellano y 14,7 por ciento en matemáticas. En cambio esta proporción no supera el 1,5 por ciento entre las particulares pagadas (en ambas pruebas).
- Al segmentar por *nivel socioeconómico*, el PMRC_R<40 alcanza un porcentaje promedio de 25 por ciento en castellano y 27 por ciento en matemáticas entre las escuelas del grupo D (de menores recursos), contra 2,0 por ciento y 1,4 por ciento respectivamente entre las del grupo A. Cabe destacar que en los grupos D y E existen escuelas que no tienen niños con puntajes mayores a 40.
- Respecto al PMRC_R<30, las del grupo A no llegan al 1 por ciento como promedio, mientras el promedio en el grupo D es 9,8 por ciento y 10,9 por ciento en castellano y matemáticas, respectivamente.
- La comparación por *tipo de localidad* refleja una importante diferencia

entre las escuelas urbanas y las rurales, con un promedio en las urbanas de 9,5 por ciento de alumnos bajo los 40 puntos en castellano y 10,8 por ciento en matemáticas, lo que se eleva a 25,3 por ciento y 29 por ciento, respectivamente, en las rurales.

- En el análisis *por región*, el PMRC < 40 refleja altos porcentajes en la Novena Región (21 por ciento en castellano y 23 por ciento en matemáticas), contra valores de 5 por ciento en castellano para las regiones Primera y Duodécima, y de 5 por ciento en matemáticas para la Duodécima y 7 por ciento para la Primera y Tercera. En la Novena Región el PMRC_R < 30 alcanza a 9 por ciento, llegando a menos de 2 por ciento en las regiones extremas.

3. CONCLUSIONES Y COMENTARIOS

A analizar la información de la Prueba Simce de cuarto año básico de 1994, se observó que el procedimiento de cálculo del logro educativo (PMRC) presenta algunos problemas metodológicos, y que éstos pueden producir un sesgo que incrementa los puntajes, sobre todo de las escuelas con peor calidad educativa. Esto se debe a que los alumnos que dejan una mayor cantidad de preguntas sin responder se excluyen del análisis, a que no se considera el efecto de las inasistencias, y a que se mide el logro en relación a la cantidad de respuestas dadas y no a las preguntas efectivamente formuladas.

Por otra parte, la forma de cálculo de la prueba no permite conocer el grado de dispersión de los resultados, lo que a su vez impide determinar la distribución del nivel de logro educativo de los alumnos. Esto limita las conclusiones sobre las diferencias existentes entre los alumnos, cursos, escuelas, y sobre los cambios intertemporales de los mismos. Las comparaciones sobre la base de los PMRC sólo son indicativas de la calidad promedio, pero nada dicen respecto a la equidad. Pueden producirse perfectamente impactos sin mayores variaciones en los promedios pero con un incremento de los puntajes más bajos, para lo cual los mejores indicadores son los de dispersión.

A su vez, el procedimiento actualmente implementado contempla un peso relativo diferencial para cada uno de los factores contenidos en cada prueba en cada año. Si esto no se fundamenta apropiadamente, genera problemas de confiabilidad en la interpretación de los resultados.

Finalmente, como consecuencia de las variaciones en las preguntas de las pruebas que se toman cada año, los análisis de tendencia que se hacen directamente de los PMRC pueden no reflejar la realidad en cuanto a los cambios en el logro educativo. Esto se debe a que no se incluyen ele-

mentos que permitan llevar los puntajes de cada año a un patrón de comparación común, con lo cual las diferencias en logro pueden deberse tanto a distintos grados de dificultad en las pruebas, como a mayores o menores conocimientos en los alumnos.

Los problemas descritos adquieren mayor relevancia en la medida en que este indicador se utiliza para hacer análisis longitudinales y evaluar el impacto de los programas educativos que se están implementando en el país. Cuando el indicador no es preciso, cualquier conclusión sobre los impactos pierde confiabilidad.

La mayor parte de los problemas de confiabilidad detallados anteriormente se pueden solucionar con la información que se tiene, e incluso es posible hacer algunas correcciones para los años anteriores. En cuanto a las comparaciones intertemporales y a los ajustes por nivel de dificultad de las pruebas, pueden generarse soluciones para ser implementadas en el futuro. La información recolectada por la prueba permite trabajar otros indicadores complementarios sobre logro educativo, con el objeto de conocer más adecuadamente la forma en que se distribuyen los datos y optimizar la focalización de los programas y proyectos sociales existentes. Especial relevancia tienen los indicadores de dispersión de resultados intra e interescuelas, los puntajes estandarizados, el porcentaje de alumnos de cada escuela que no alcanza un porcentaje mínimo de respuestas correctas y las diferencias de puntajes interanuales ajustadas por el resultado del conjunto.

El sesgo debido a deficiencias de confiabilidad merece atención, porque puede ser grande. En el análisis comparativo de los resultados de 1994 para cuarto básico, las diferencias en los promedios nacionales de castellano y matemáticas entre el método Simce y la alternativa propuesta (relacionando el total de respuestas correctas con el total de preguntas, manteniendo el peso asignado a los factores y sin corregir por inasistencias ni incluir los casos con alta omisión de respuesta), no supera el 1 por ciento. Sin embargo, esta diferencia aumenta a 2.3 y 3.1 puntos en castellano y matemáticas, respectivamente, cuando la alternativa utilizada considera igual ponderación para cada factor (objetivo de la prueba). Lo primero se explica por la baja proporción de niños que dejan preguntas sin responder; lo segundo se debe a una mayor cantidad de preguntas en los factores de mayor logro educativo.

La baja incidencia de las diferencias detalladas en el párrafo anterior no elimina el problema. Más bien corresponde aprovechar tal resultado para corregir las deficiencias de confiabilidad, sin generar grandes conflictos respecto a la credibilidad de la prueba. Estamos, por tanto, en el momento adecuado para producir los cambios y contar con mejores y más precisos indicadores de la calidad de la educación.

Los resultados corroboran, por su parte, la hipótesis de que el sesgo generado se asocia positivamente a los puntajes más bajos, ya que las diferencias entre los métodos son mayores en todos los segmentos de menor logro educativo: escuelas municipalizadas y particulares subvencionadas, de menor nivel socioeconómico y ubicadas en localidades rurales y pequeñas de las regiones Novena y Décima.

Respecto a la heterogeneidad de los resultados, se observó que el grado de dispersión es, en promedio, 25 por ciento más alto dentro de las escuelas que entre éstas, presentándose una situación bastante similar entre los distintos segmentos analizados. Esta información realza la necesidad de contar con resultados individualizados por niño, ya que el promedio esconde realidades muy disímiles. De esta manera encontramos escuelas que, teniendo una considerable cantidad de niños con bajos resultados, no se benefician de programas especiales puesto que ostentan un promedio relativamente adecuado.

Por último, como promedio, 1 de cada 10 alumnos de cada escuela responde adecuadamente a menos del 40 por ciento de las preguntas. Dicha proporción baja a 1,5 por ciento en las escuelas particulares pagadas, sube sobre el 25 por ciento en las de menores recursos y del sector rural, y no supera el 7 por ciento en las regiones extremas.

Dada la experiencia acumulada respecto a la medición de la calidad de la educación en los términos aquí elaborados, sería adecuado corregir las deficiencias existentes con el objeto de que el indicador de logro educativo sirva de manera veraz y efectiva para la formulación y evaluación de los programas y proyectos que buscan mayor excelencia. Con ello se evitaría, además, que este instrumento se transformara en un simple dispositivo de "marketing" que sirva a las escuelas para promocionarse en el mercado.

Además de las consideraciones metodológicas señaladas respecto al cálculo de los puntajes de la Prueba Simce, es importante considerar la posibilidad de focalizar más las mediciones. Si el objetivo es que la prueba sirva como un instrumento que genera información necesaria para el desarrollo de una política educacional orientada al incremento de la calidad y la disminución de las inequidades educacionales, cabe preguntarse si es necesario que todos los años se mida a todos los alumnos de las escuelas de altos rendimientos y/o las particulares pagadas. Sería más eficiente y eficaz disminuir la frecuencia y/o la masividad del estudio. Esto podría hacerse, por ejemplo, seleccionando muestras en vez de censar a todos los cursos de todas las escuelas de alto puntaje que, como ya se dijo, en una elevada proporción son particulares pagadas y se ubican en los niveles socioeconómicos altos; y orientando, luego, los recursos que se liberan a aumentar la cobertura en el sector rural y/o a generar otras mediciones

complementarias que faciliten el diseño de las políticas educacionales y permitan evaluar más adecuadamente sus impactos.

Cabe destacar que, según los datos de Unicef,⁶ la Prueba Simce de 1992, en la cual se abarcó un 5,5 por ciento más de escuelas que en 1994, alcanzó una cobertura equivalente al 58,2 por ciento del total de establecimientos educacionales del país; se dejó fuera a todos aquellos que tienen menos de 10 alumnos en cuarto básico o que se ubican en una localidad muy apartada. El mismo estudio indica que la cobertura según dependencia administrativa alcanzó al 78,6 por ciento de las escuelas particulares pagadas, el 69,1 por ciento de las particulares subvencionadas y sólo el 52,3 por ciento de las municipales. La cobertura más baja en estos dos últimos grupos de escuelas se encuentra en las regiones Novena y Décima, con proporciones inferiores al 36 por ciento.

La Prueba Simce también debe servir como instrumento de mercado para que la población cuente con información confiable al momento de seleccionar un centro educativo para sus hijos. Pero en este punto se presenta una situación regresiva en la distribución de los recursos. La mayor utilidad se presta actualmente a los niveles socioeconómicos altos y a las escuelas particulares pagadas, debido a que cuentan con mayor disponibilidad económica y con mayor competencia en el sector. Aun cuando se asuma este costo en beneficio de una mayor transparencia en la información, sigue siendo mucho más eficiente y más eficaz utilizar muestras de cursos en las escuelas, disminuir periodicidad y complementar la prueba con otros estudios, tanto en el ámbito educativo como en el institucional.

⁶ Véase "Análisis comparativo de la equidad de la educación por regiones y comunas según los datos del Simce 1992" (Unicef, noviembre 1995).

ANEXO

La cantidad de alumnos que dio la Prueba Simce de cuarto año básico en 1994 en cada uno de los segmentos estudiados es la siguiente:

Por dependencia administrativa

	CASTELLANO	MATEMÁTICAS
Municipalizado	127.127	126.675
Particular subvencionado	78.364	78.079
Particular pagado	19.187	19.088
TOTAL NACIONAL	224.678	224.678

Por nivel socioeconómico

	CASTELLANO	MATEMÁTICAS
A	19.399	19.335
B	76.031	75.610
C	124.614	124.250
D	4.634	4.634
TOTAL NACIONAL	224.678	224.678

Por tipo de localidad:

	CASTELLANO	MATEMÁTICAS
Urbanas	219.220	218.409
Rurales	5.458	5.433
TOTAL NACIONAL	224.678	224.678

Por tamaño de la localidad:

	CASTELLANO	MATEMÁTICAS
Menos de 300	4.013	4.004
301 a 5.000	19.652	19.592
5.000 a 20.000	29.397	29.345
20.000 a 80.000	29.267	29.179
Más de 80.000	142.349	141.722
TOTAL NACIONAL	224.678	224.678

<i>Por región</i>	CASTELLANO	MATEMÁTICAS
I	6.379	6.337
II	7.714	7.714
III	4.437	4.415
IV	8.549	8.530
V	23.597	23.475
VI	11.569	11.517
VII	13.422	13.427
VIII	29.312	29.215
IX	11.823	11.762
X	14.256	14.116
XI	1.518	1.517
XII	2.467	2.443
Metropolitana	89.635	89.374
TOTAL NACIONAL	224.678	224.678



La educación es el eje que articula el crecimiento económico y el desarrollo social. Proporciona los conocimientos y destrezas que permiten aumentar la productividad del trabajo y enfrentar los desafíos de la competitividad. Constituye, al mismo tiempo, uno de los resortes básicos en el proceso de integración social.

Estos son algunos de los consensos expresados en la preocupación creciente de los gobiernos de la región por aumentar la cobertura y calidad de la educación. El problema subsistente es cómo conciliar la eficiencia con la equidad en el logro de dichos objetivos, esto es, cómo asignar eficientemente los recursos disponibles para maximizar el impacto educativo perseguido.

Los estudios recopilados en este volumen constituyen reflexiones que, desde distintas perspectivas, pretenden adelantar en una respuesta.