

Análisis de Investigaciones Recientes sobre la Incidencia del Mercado en la Calidad y Equidad de la Educación

Extracto del artículo publicado por el autor en Revista de Tecnología Educativa. Vol. XII. Nos. 3-4. Chile. 1999

Introducción

Las últimas décadas se han caracterizado por un natural predominio del discurso político que ha teñido las reflexiones sobre la acción con juicios más bien maniqueos. Está haciendo mucha falta la objetividad de la reflexión académica. Estos Diálogos son una manera de hacer escuchar la voz de la Universidad de Chile, que fue la historia de la educación chilena y que necesita ser expresada nuevamente.

Las investigaciones de esta época, particularmente las internacionales, se generan como reacción interesada -y asaz curiosa- ante la audaz novedad del cambio paradigmático, mercadización de los servicios sociales como una panacea y, consecuentemente, miran con mucho y real interés el experimento chileno.

En nuestro país existe un primer hecho singular que debe ser tomado en consideración: en los últimos 30 años registramos cuatro reformas educativas de alcance general. Tomando en cuenta que sólo tres de estas reformas alcanzaron algún grado de implementación, tenemos entonces un promedio de duración de las reformas de diez años: menos de lo que dura el ciclo de escolaridad. Podemos también intentar un recuento más preciso y concluir que la Reforma Estado-docentista Frei-Gómez Millas se implementó durante, cuatro años o seis años a lo más, según sea el punto en que se establezca el origen, ya que su implementación se discontinuó en 1970.

A partir de 1990, el advenimiento de los gobiernos de transición democrática es marcado por un claro sesgo social, dando efectiva prioridad de gobierno al quehacer educativo.

Las reformas de estas tres décadas ilustran diferentes concepciones de sistema educativo que se expresan no sólo filosóficamente, sino prácticamente en relación a funcionamiento, relaciones entre aparato gubernamental y aparato prestador del servicio, noción de cambio, impulso de la innovación, etc.

En 1960 la única concepción disponible -casi la única concebible racionalmente- era el Estado Docente, no sólo por mandato constitucional, sino también por convicción histórica y por clara valoración de su acción: un sistema educativo era así y no de otra manera; en 1980 el modelo planteado era un extremo opuesto: la plena liberalización, el modelo de opción libre, la privatización, el mercado, la necesaria subsidiariedad o restricción a la acción del estado, el anti-estado por su desvalorización hasta la demonización. En los 90 no hay un modelo teórico disponible para resolver los dilemas que plantea la conjunción de un marco jurídico mercadista y un delicado proceso de democratización. Más bien hay una situación que manejar. No obstante, se puede afirmar que la acción sistemática de esta década ha sido consistente en alto grado, lo que permite sospechar la existencia de un modelo *emergente* de sistema escolar.

LA ACCION DEL ESTADO SEGUN CONCEPCION DE SISTEMA EDUCATIVO

	ESTADO DOCENTISTA	DEMOCRATICO/ EMERGENTE	MODERNISTA/ MERCADISTA
LA CALIDAD INTRINSECA	- focalizado en insumos incluyendo ajustes reglamentarios	- focalización en procesos de aprendizaje y resultados	- focalizada en la satisfacción de la demanda - requerimientos de mensurabilidad
LA EQUIDAD	- equidad se entiende como una provisión homogénea de educación	- equidad se entiende como una provisión educativa sensible a la diversidad y discriminativa a favor de los grupos más vulnerables	- equidad se entiende como acceso a la oferta escolar, los problemas se resuelven con <i>focalización</i> del gasto hacia los sectores pobres.
REGULACIONES	- regulaciones fundadas en principios burocrático - administrativos	- regulaciones fundadas en principios de evaluación, competición, incentivo e información	- desregulación o regulaciones mínimas que dejen espacio a la acción del mercado - fundada en principios de mensurabilidad, sustitución, e independencia
CONCEPTO SUBYACENTE DE INSTITUCION EDUCATIVA	- instituciones educativas autosustentadas, controladas por una burocracia central y sus propios ejecutores	- instituciones educativas permeables, conectadas a otras esferas institucionales abiertas a las demandas de la sociedad y controladas por ésta	- instituciones educativas autosustentadas abiertas a las demandas de la sociedad, controladas por sus dueños

EL CAMBIO	- búsqueda de ajustes y cambios a través de procesos reformistas globales, que obedecen a conceptos de planificación central o requerimientos principalmente jurídicos	- los cambios se entienden como incrementales, se buscan a través de estrategias diferenciadas que recurren a mecanismos de sustentación, impulso, o incentivo haciendo uso de la capacidad de innovación de las instituciones educativas	- el libre mercado producirá los ajustes que sean requeridos por la sociedad (la demanda) - los diagnósticos deben ser traducidos a una descripción "industrial" del sector
DEFINICION DE POLITICAS	- políticas definidas a partir de los intereses del sector	- definición nacional de políticas fundamentadas en consensos de sectores representativos de la sociedad	- definición de políticas en función de la subsidiaridad
INCENTIVOS	- burocráticos y profesionales (años de servicio, estabilidad, independencia, regimen vacacional)	- profesional - proyectos - trayectoria - distinciones - autonomía - poder decisorio técnico	- propios de la competición: premios al desempeño - diseño industrial
CONTROL	- burocrático, monopolístico	- compartido - social	- social
AMBITO CONCEPTUAL DE ACCION	- público	- público	- privado

Tendríamos, entonces, a nuestra disposición dos modelos plenamente desarrollados desde la teoría y un modelo emergente. Los modelos plenamente desarrollados: el estado-docentista conceptualmente elaborado e históricamente probado; el modelo modernizador/mercadista conceptualmente elaborado y con poco desarrollo empírico; y el modelo emergente, modernizador/democrático sin desarrollo conceptual suficiente y también con poco desarrollo empírico.

La racionalidad de los diseños utilizados por los investigadores se refiere a la verificación de un comportamiento en relación a categorías de análisis provenientes de modelo mercadista, la supuesta novedad. Aun, considerando esta limitante, los hallazgos investigativos arrojan luz sobre tópicos comunes a los tres modelos, puesto que dan cuenta de un proceso y señalan logros e inconsistencias que permiten a su vez aventurar juicios acerca del desarrollo y destino de este sistema educativo emergente. Pero, por otra parte, una entidad de gobierno no tiene la obligación de ser consistente con un modelo teórico, cuestión más bien académica, sino de buscar pragmáticamente la solución -más promisorio posible en un momento dado.

A continuación se interpretaran metodológicamente hallazgos investigativos vinculados con algunas metas de gobierno o valores comunmente aceptados de un sistema escolar, haciendo referencia -para efecto de este artículo- a dos de las opciones de sistema escolar mencionadas en la exposición:

- A. el desarrollo educativo con equidad y
- B. el mejoramiento de la calidad educativa

A. El desarrollo educativo con equidad

La **equidad** se refiere al uso de recursos públicos para redistribuirlos con el propósito de dar satisfacción a necesidades humanas dispares. Desde un punto de vista económico se la entiende como la obligación del estado de proveer igualdad de oportunidades

La actual discusión chilena se ha centrado en el valor equidad considerado como equivalente a igualdad de oportunidades y la insuficiencia de su resolución a través de la cobertura escolar.

La búsqueda del valor equidad puede hacerse por más de una vía. El sistema estado-docentista elige la vía de la homogenización, el sistema emergente la vía pedagógica de atender las diferencias, diferenciando. La homogenización es claramente integrativa en sus principios, aunque puede no serlo en sus resultados dado que los tratamientos pedagógicos homogéneos suelen perjudicar o favorecer a unos u otros; por otra parte, la atención pedagógica a las diferencias en des-integración en el proceso, y llegar a extremos no deseados como el *apartheid*. Por otra parte, hay una diferencia profunda entre los que piensan que la unidad nacional es una construcción en proceso y quienes consideran que fue un logro perdido necesario de ser restaurado. El aporte de la educación será, por supuesto, valorizado diferentemente según sea este punto de vista. Unos querrán que la educación sea movilizador social, otros que la educación contribuya a la perfección de la persona en la situación en que se encuentre. Las investigaciones arrojan luces que algunos consideramos de alarma, porque nuestra opción es hacia una sociedad igualitaria.

Para el modelo mercadista, en su aplicación en Chile, la equidad se resuelve en el acceso. Durante los años 1980 se hacen esfuerzos comunicacionales constantes del gobierno para demostrar la virtud del mercado en términos de satisfacción de la demanda por educación es decir de equidad. La matrícula para la educación básica se puede afirmar que alcanza la universidad y la matrícula en educación media comienza a alcanzar el 80%. La crítica acerca de las diferencias de calidad en la oferta se interpretan como incomprensión de la naturaleza del modelo: este no pretende ser uniforme como en el caso del modelo estadodocentista, sino todo lo contrario.

En el modelo emergente democrático/modernizador, la cuestión de la equidad es central y se la define en términos del acceso a una oferta escolar de calidad equivalente. Para estos efectos la variedad en el tratamiento pedagógico es indispensable.

No hay duda que durante los dos últimos gobiernos el desarrollo de un mejor sistema público de

educación ha sido una prioridad... sin embargo, investigaciones prolongadas como las de Varun Gauri, terminadas en 1996, concluyen en que el problema de la equidad está lejos de ser resuelto:

"Los hallazgos confirman que el abismo social y económico entre el sector subsidiario y el sector particular pagado permanece enorme, y se establece además la existencia de divisiones substanciales al interior del sector de opción subvencionado" (Gauri, 96: 111)

Gauri considera que se ha subestimado el grado de estratificación del sistema escolar chileno.

Según este autor dos serían las fuentes de esta segmentación, una dependiente de los establecimientos a los que el sistema (mercadista) estimularía a actuar selectivamente en términos socio-económicos, ya que resultaría menos costoso seleccionar los estudiantes que diseñar procesos pedagógicos efectivos.

La otra son los propios padres. En una situación de deterioro escolar, el sistema premia a aquellas familias que se informan, que saben qué mirar en una buena escuela, y que se sienten con derecho a elegir. También estas familias están dispuestas a asumir los costos asociados eventualmente a la selección hecha: viajar más lejos, pagar por medios de transporte especiales, contribuir especialmente a la escuela.

No obstante, en un estudio más reciente, (1999) de la CEPAL, Durston y Espíndola al hacer notar que más de los dos tercios de los jóvenes entre 20-24 años poseían 12 o más años de estudio en 1996, en abierta superación de la situación de 1990 en que apenas la mitad de los jóvenes lograba completar el ciclo de doce años, concluyen en que aunque la posesión de un diploma no garantiza la movilidad social si es un avance en la equidad distributivo de la propia educación. Este hecho es aun más favorable si se considera la variable género ya que la tendencia a completar estudios secundarios es aun mayor entre las mujeres (Durston, 99: 7 a 10) Por otra parte, estos mismos autores detectan una tendencia interesante en cuanto al premio salarial por estudios que demostrarían un mejoramiento en la equidad: los estudios medios completos mejoran su posición remunerativa con respecto a los estudios superiores.

También es sugerente lo que indica el modelo de inserción ocupacional de egresados ideado por Bravo y otros de la Universidad de Chile, para evaluar el marco institucional de la educación media técnico profesional, según el cual, los egresados de la EMTP Municipal, de estratos socio-económicos bajos, presentan en términos de empleo formal, continuación de estudios, tasa de desocupación, etc. tasas tan buenas o mejores que las de los egresados del sector particular subvencionado y de los establecimientos en administración por corporaciones, empresariales Bravo, 98: 68-70).

B. El mejoramiento de la calidad educativa

Popularmente calidad significa *lo mejor*, pero en educación su significado preciso suele escaparse. No obstante, en el trasfondo de la idea de sociedad democrática justa se encuentra la noción de la meritocracia como principio de ordenación social. En consecuencia, la **calidad** educacional tiene un sentido que trasciende a la escuela ya que se espera ejerza un efecto directo en la sociedad. Tal vez por

esta razón es que la noción de calidad (entendida como lo mejor, o entendida como la real naturaleza de algo), en educación termina siendo una definición profesional o académica.

Usualmente, en términos prácticos, se termina por aceptar como representativo de la calidad intrínseca de un sistema escolar, los resultados de las mediciones externas al sistema, por razones que en último término son de comodidad (básicamente el poder introducir números en una fórmula) ya que es muy cuestionable poder reducir las nociones de calidad educativa a las posibilidades que brindan los instrumentos de papel y lápiz.

No obstante, este reduccionismo es común en las investigaciones, y las examinadas no constituyen una excepción.

A los investigadores Carnoy y McEwan (1997) les interesó observar el funcionamiento de algunos supuestos del modelo mercadista/modernizador, concretamente la afirmación:

"con la aplicación de vouchers, la escolarización mejora automáticamente (produce más logro estudiantil) porque los mercados competitivos son más eficientes que los monopolios públicos.(...) y aun bajar los costos de la educación sin reducir la calidad" (97:3)

Los datos del funcionamiento del sistema escolar chileno que Carnoy y McEwan ponen a prueba porque parecieran confirmar los supuestos mercadistas son, en síntesis, los siguientes:

- a) hay una fuerte indicación de las preferencias de los padres por las escuelas privadas.
- b) los puntajes de las pruebas nacionales han ido subiendo en el tiempo, indicando mejoras generales en el logro estudiantil;
- c) sin ajuste, los puntajes promedio de estas pruebas son significativamente mayores para las escuelas privadas subvencionadas que para las municipales.

La interpretación crítica que Carnoy y McEwan hacen confirmando los hallazgos de Gauri, es la siguiente: la distribución de los niños en las escuelas del sistema no es al azar: mientras más alto el nivel de ingresos familiar, más alta la probabilidad de estar matriculado en escuelas privadas pagadas o privadas subvencionadas. Más aun, un estudio cerca de los procedimientos de selección utilizados en una muestra de escuelas. Indica que las escuelas particulares subvencionadas tienden a utilizar *procedimientos duros* de selección de ingreso, incluyendo tests diagnósticos y entrevistas a los padres. Estos procedimientos de selección explican estadísticamente las diferencias de logros entre escuelas municipales y particulares subvencionadas.

Carnoy y McEwan demuestran que las escuelas municipales comenzaron a ganar en puntajes estrechando la brecha con las escuelas particulares subvencionadas, sólo después que el gobierno comenzara a poner más dinero en el sistema como un todo y, en especial, en las escuelas de menor

rendimiento. De hecho las mayores ganancias en puntajes corresponden a estas escuelas, es decir las escuelas del Programa P-900, y las del M ECE Rural.

Se reconoce, analizando los datos de Romaguera, Mizala y Farren (98), Carnoy y McEwan (97), Winkler y Rounds Parry (96), que las escuelas particulares subvencionadas son en verdad más eficientes que las escuelas municipales. Funcionan con menos personal administrativo, clases más numerosas; gastan menos por alumno con resultados comparables, como ya se ha anotado. Los mayores costos en las escuelas municipales son el resultado de diversos factores diferentes de los burocráticos.

"Primero, las escuelas municipales se hacen cargo de la educación en las áreas rurales escasamente pobladas, por lo que las clases tienden a ser de menor tamaño que en las escuelas particulares que se concentran en los lugares más densamente poblados" (Cox y Lemaitre, 99: 48-9)-. También ocurre que las escuelas municipales no excluyen a los alumnos con necesidades especiales para su aprendizaje, cuya atención implica un mayor costo. Otro factor estaría constituido por las restricciones legales mayores que afectan a la gestión municipal especialmente en relación con la contratación de docentes.

Investigaciones y Artículos Revisados

Bravo, David y Dante Contreras Training and Income in Chile: some results from households surveys. Dpto Economía Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile. 1999

Bravo, David et al.: Evaluación del marco institucional de la educación media técnico-profesional. Departamento de Economía. Universidad de Chile. 1998

Aedo, Cristián, Osvaldo Larrañaga Sistemas de entrega de los servicios sociales: la experiencia chilena. En Aedo y Larrañagaeds: Sistemas de entrega de los servicios sociales: una agenda para la reforma BID, Washington, DC. 1994

Mizala, Romaguera Desempeño escolar y elección de colegios, la experiencia chilena. Documento de trabajo, Serie Economía N°36, Centro de Economía Aplicada., Dpto, de Ingeniería Industrial, F. Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. 1998

Mizala, Romaguera, Farren. Eficiencia técnica de los establecimientos educacionales en Chile. Documento de trabajo, Serie Economía N38. Centro de Economía Aplicada, Dpto. de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, U, de Chile. 1998

Romaguera, Pilar y Alejandra Mizala Informe Final de la evaluación de la implementación y resultados del SNED 1996-1997. Centro de Economía Aplicada, Dpto, de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, U de Chile. 1997

Romaguera, Pilar y Alejandra Mizala Sistema de evaluación del desempeño de establecimientos educacionales subvencionados, Ministerio de Educación, Santiago. 1996

- Riveros, Luis.** The Economic Return to Schooling in Chile. An Analysis of its long term fluctuations. *Economy of Education Review*, vol 9 N°2 (pp 111-121) Gran Bretaña. 1990
- Riveros, Luis.** Retorno económico y mejoramiento de la calidad de la educación media en Chile. CPEIP, MINEDUC, Santiago. 1997
- Riveros, Luis.** Labor markets, economic restructuring and human resource development in Latin America. Paper, Research and Development Policy Division, Inter-American Development Bank, Washington. 1992
- Riveros, Luis.** Analyzing a Quality - Improving Program in the Chilean Secondary Education. Report to the World Bank, Santiago. 1994
- Carnoy, Martin & Patrick McEwan.** Private Investment or private schools? A reconstruction of educational improvement in Chile, Stanford University, Draft. 1997
- Cohen, Ernesto,** comp. Educación, eficiencia y equidad. CEPAL, OEA, SUR, Santiago, Chile. 1998
- Gauri, Varun.** School Choice in Chile, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, U.S.A.. 1998
- Gauri, Varun.** Market forces in the public sector: chilean educational reform, 1980 - 1994. Doctoral Dissertation, Princeton University, June. 1996
- Swope, John y Soledad Teixidó.** Inversión de la empresa privada en la educación pública en Chile. Estudio de análisis de datos regionales y nacionales del funcionamiento de la Ley de Donaciones con Fines Educativos 19.247. art. 3, CIDE, Santiago de Chile. 1998
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación:** Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercero y cuarto grado. UNESCO, OREALC, Santiago de Chile. 1998.
- Díaz Román, William.** Diagnósticos y propuestas para mejorar la calidad de la educación en Chile. Estudios realizados por FLACSO, ILADES, INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO. ENERSIS, SA, Santiago de Chile. 1998
- Durston, John y Ernesto Espíndola.** ¿Equidad por movilidad individual o por reducción de distancias? Desafíos de las tendencias recientes en la educación, empleo y el ingreso en Chile. CEPAL, Santiago de Chile. 1999
- Amalia Anaya, et. al.** Las reformas sociales en acción: educación. CEPAL, Santiago de Chile. 1997

Cristián Cox, et. al. Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes. CEPAL, Santiago de Chile. 1995

Cox Cristián y María José Lemaitre. Market and state principles of reform in chilean education: policies and results, en APEC Education Forum. Internacional Seminar on Education Reform-, The relationship between education reform and a changing economy Ministry of Education, Chinese Taipei. 1999

Pascual Gerstenfeld et. al. Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar. CEPAL, Santiago de Chile. 1995

John Durston, et al. Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile. CEPAL, Santiago de Chile 1995

Martínez, Marcelo. Calidad de la educación y redefinición del rol del Estado en Chile, en el contexto de los proyectos de modernización. Revista Paraguaya de Sociología, Año 31, N° 89, (pp 157-177). 1994

Sergio U. Nilo Ceballos

Doctor en Educación OSU. Profesor Asistente de Investigación en Estudios Pedagógicos. Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad de Chile. Especialista en Antropología Cultural. Miembro de la Unidad de Currículo y Evaluación. MINDEDUC.