

Políticas Públicas para Fomentar la Equidad  
y la Cohesión Social en el Sistema Educativo:

# Escenarios, Dilemas y Desafíos

Oscar Espinoza  
Dante Castillo  
Luis Eduardo González  
(Editores)



# Políticas Públicas para Fomentar la Equidad y la Cohesión Social en el Sistema Educativo: Escenarios, Dilemas y Desafíos

Oscar Espinoza

Luis Eduardo González

Dante Castillo (Editores)

Santiago de Chile, 2013

copyright año 2013  
Universidad UCINF  
Pedro de Valdivia 450  
Providencia  
Fono (56-2) 2722 4300  
Santiago de Chile

Primera edición: Julio de 2013

Registro de Propiedad  
Intelectual N°: 230372  
ISBN: 978-956-8330-05-7

Diseño y Diagramación: ORIÓN Servicios Ltda.  
Impresión: Gráfica LOM

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro, su tratamiento informático y su transmisión por cualquiera forma o medio, ya sea electrónico, por fotocopia, registro u otros métodos, sin autorización por escrito de los titulares del Derecho de Propiedad Intelectual.

# Políticas Públicas para Fomentar la Equidad y la Cohesión Social en el Sistema Educativo:

## Escenarios, Dilemas y Desafíos

**CIE** | Centro de Investigación  
en Educación

**piie**<sup>®</sup>  
Programa Interdisciplinario de  
Investigaciones en Educación

## Agradecimientos

Los autores manifiestan su agradecimiento a todas las personas que, de manera anónima, contribuyeron con este trabajo, pues sin su participación directa o indirecta, sería imposible que este libro fuese editado. En este sentido, agradecemos a los establecimientos educativos que con sus experiencias proporcionaron muchos de los insumos que han dado origen a esta reflexión.

Del mismo modo, agradecemos el respaldo de Flavia Fiabane, Directora del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) y de Luis Sandoval, Vicerrector Académico de la Universidad UCINF, quienes permanentemente han estimulado la labor académica de los autores y que en esta ocasión han contribuido, una vez más, al financiamiento de esta publicación.

No menos importante fue el apoyo brindado por la Red Iberoamericana de Investigaciones en Políticas Educativas (RIAIPE 3) coordinada por el doctor Antonio Teodoro de la Universidad Lusófona de Humanidades y Tecnologías de Portugal.

De igual forma, agradecemos el apoyo del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, que ha permitido, a través del proyecto Fondecyt N° 1121079, apoyar la investigación que permitió concretar la publicación de este libro.

Por último, se agradecen los valiosos comentarios y sugerencias realizados a las versiones previas de esta publicación por parte de Javier Loyola y Juan Carlos Santa Cruz, investigadores del Centro de Investigación en Educación (CIE) de la Universidad UCINF.

# ÍNDICE

|   |     |
|---|-----|
| Presentación de la Rectora de la Universidad UCINF  | 8   |
| Presentación de la Directora de la Corporación PIIE   | 10  |
| Capítulo 1:<br>Introducción   | 13  |
| Capítulo 2:<br>Brechas en acceso, calidad y conclusión educativa:<br>Una perspectiva latinoamericana.<br><b>Ernesto Espíndola</b>   | 32  |
| Capítulo 3:<br>Equidad y Cohesión Social en Chile: Breve Contextualización.<br><b>Oscar Espinoza y Luis Eduardo González</b>  | 52  |
| Capítulo 4:<br>Deserción en la educación primaria: Una mirada desde la perspectiva<br>de la equidad y la cohesión social.<br><b>Dante Castillo, Oscar Espinoza y Luis Eduardo González</b>          | 68  |
| Capítulo 5:<br>Alternativas para la reinserción escolar: Una mirada desde la<br>coordinación de normalización de estudios del Mineduc.<br><b>Rosita Garrido, Alejandro Vega y Roberto Contreras</b> | 89  |
| Capítulo 6:<br>Políticas de equidad para la cohesión social en la educación superior:<br>Aciertos y dilemas del modelo chileno.<br><b>Pamela Díaz Romero</b>  | 105 |
| Capítulo 7:<br>Educación de calidad para todos:<br>Un asunto de derechos humanos y justicia social.<br><b>Daniela Eroles</b>  | 114 |
| Capítulo 8:<br>Situación de las políticas educativas en el cono sur: Diagnóstico y<br>recomendaciones para un sistema social más equitativo y cohesionado.<br><b>Juan Carlos Tedesco</b>            | 138 |
| Capítulo 9:<br>A modo de Conclusión.  | 148 |

# PRESENTACIÓN

## RECTORA UNIVERSIDAD UCINF

El trabajo de Oscar Espinoza, Dante Castillo y Luis Eduardo González, todos ellos ligados al Centro de Investigación en Educación (CIE) de la Universidad UCINF, nos llena de orgullo, pues se trata de uno de los espacios académicos que más nos representa como proyecto de educación superior.

En efecto, este Centro de Investigación en Educación, cuyo propósito es generar y difundir conocimiento e información especializada de manera de contribuir al análisis, diseño, implementación y evaluación de acciones, programas y políticas educativas que influyan en el debate público, en corto tiempo, ha sido capaz de instalarse como un núcleo impulsor de buenas iniciativas que tienen por finalidad producir información de calidad en relación al debatido ámbito educacional. Y estas buenas iniciativas han contado con apoyo de entidades internacionales, lo cual valida especialmente el trabajo que se ha venido realizando.

En este caso, el foco de los académicos mencionados, junto a otros expertos igualmente destacados, ha sido el rol que puede jugar la educación en el logro de mayores niveles de equidad y cohesión social, en el marco de un proyecto patrocinado por la Unión Europea. Es un tema que nos importa especialmente pues la tarea de la Universidad

UCINF se ha, justamente, centrado en ofrecer oportunidades de formación a aquellas personas que han estado alejadas del mundo profesional y universitario por razones de segregación social.

En este marco, reconocemos el valioso aporte que realizan los autores al debate del tema de la educación y su relación con la equidad. Constituye para nosotros un aliado para seguir apoyando iniciativas como estas, que contribuyan a una mayor conciencia acerca de las irritantes situaciones de desigualdad que persisten en nuestro país.

Junto con entregar este libro a la comunidad académica y a las autoridades educacionales, la Universidad UCINF, a través del CIE espera hacer una contribución al desarrollo y mejoría de las políticas públicas en el área.

Karin Riedemann  
Rectora  
Universidad UCINF

# PRESENTACIÓN

## DIRECTORA CORPORACIÓN PIIE

He tenido el privilegio de leer, antes de su partida a la imprenta, la versión original de esta publicación y mi primera reacción es señalar que con mucha alegría hemos recibido el trabajo sobre la equidad y la cohesión social en el sistema educacional, en tanto tema insoslayable de abordar en nuestro país. En segundo lugar, agradecer a los autores y a las instituciones que hacen posible tanto este producto como el proceso de elaboración asociado. A continuación, comparto algunos comentarios suscitados durante la lectura los que no pretenden ser más que una respuesta ante este grato estímulo.

Como nos recuerda el Dr. Tedesco, no existe ningún país en el mundo, que posea un sistema justo y de calidad para los estudiantes, que no tenga su correspondencia en sus características societales. A la inversa, en el contexto de sociedades injustas, con enormes tasas de desigualdad e infelicidad se encuentran sistemas escolares con esas mismas condiciones. Por lo mismo, no son sólo los actores de las comunidades escolares o los responsables a distintos niveles de las acciones pedagógicas, curriculares u otras, a quienes les corresponde el debate sobre las características y desafíos del sistema escolar, sino que es la sociedad en su conjunto –tanto institucional como civil–, la que debe reflexionar y acordar –dentro de sus límites y posibilidades para realizar este ejercicio– que tipo de país queremos y por lo tanto, realizar los cambios necesarios al sistema educativo. Lo

anterior implica, además, disponer para algunos casos, niveles y tipo de estudiantes, de la participación de agentes provenientes de sectores distintos al educativo.

Como resultado de las movilizaciones sociales, que han tomado protagonismo los últimos años la sociedad chilena ha tenido una mayor voluntad de dialogar respecto del estado de salud de nuestra educación y, además, ha construido un relato que vincula sociedad y educación donde aparecen con fuerza los conceptos de justicia, equidad y cohesión social.

De otra parte, o más bien al mismo tiempo, aparece otra interrogante, ¿Qué estamos haciendo en las aulas para promover valores como la justicia social, la equidad, la no discriminación, entre otros? dicho de otra manera ¿Comprendemos que producir experiencias educativas de calidad para los estudiantes –en los distintos niveles– requiere a lo menos considerar que sus aprendizajes de vivir con otros son también necesarios?.

Si bien la educación no puede corregir aquello que la sociedad determina o define, no es menos cierto que es en los establecimientos escolares donde se forman los ciudadanos. Entonces las preguntas de qué se enseña y cómo se enseña son también relevantes a

la hora de pensar en la construcción de sociedades, que como la nuestra requiere en gran medida fortalecer la inclusión, la noción de un “nosotros”.

En otro nivel de reflexión a partir de la lectura, asocio la demanda de alfabetización digital con algunos estudios que he tenido la oportunidad de leer. En efecto, nuestro país está dotado de gran cantidad de computadores y pizarras interactivas en los establecimientos escolares, no obstante pareciera ser necesario indagar más respecto a su uso. El acceso a lo virtual, a lo remoto es una de las virtudes de los recursos que nos proporcionan las TICs (computador más internet); esa condición parece ser necesaria reforzarla en el diseño e implementación de las experiencias escolares de los estudiantes. En efecto, la tendencia de escuelas y liceos fieles a la dura gramática escolar, es escolarizar el uso de estas herramientas, retro trayéndolas a su uso próximo e inmediato.

Para finalizar, agradezco nuevamente la posibilidad que otorga este texto de poner en la agenda de la comunidad académica, con respaldo de investigación, los temas de equidad y cohesión social, así como también otorgar a los ciudadanos y educadores la oportunidad de reflexionar sobre su rol y responsabilidad en su construcción.

Flavia Fiabane

Directora

Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE)

# 1

## INTRODUCCIÓN

A UNIVERSIDAD Academia de Humanismo Cristiano, el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) y el Centro de Investigación en Educación de la Universidad UCINF, con el apoyo de instituciones nacionales e internacionales, organizaron un seminario con la idea de indagar de que manera el sistema educacional ha contribuido o podría aportar para la consecución de una sociedad más equitativa y cohesionada.

El encuentro que se llevó a efecto el día 22 de junio de 2012 en la sede de UNESCO/OREALC en Santiago de Chile contó con el apoyo del Programa Fondecyt de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), de la Unión Europea, a través de la iniciativa RIAIPE-Alfa 3, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Ministerio de Educación de Chile por intermedio de la Coordinación de Normalización de Estudios, la Unesco/OREALC (Oficina Regional de Educación para América latina y el Caribe), y la Fundación Equitas.

El seminario se organizó en el marco del término del Proyecto Fondecyt N°1090730 titulado “Factores que Inciden en la Deserción Escolar y sus Implicancias en Sectores Vulnerables: Un Estudio de Caso” que se ejecutó en el periodo comprendido entre marzo de 2009 y marzo de 2012 y del Proyecto Fondecyt N°1121079 titulado “Factores Asociados al Éxito de los Programas de Reinserción Educativa de Jóvenes Desertores del Sistema Escolar: La Evaluación de la Experiencia Chilena” que se inició en abril de 2012.

El evento contó con la participación de destacados expertos educacionales nacionales y extranjeros. Cada uno de ellos aportó desde su óptica y experiencia con reflexiones, antecedentes y evidencia empírica que enriquecieron cada una de las ponencias que dan vida al libro que hoy se presenta al público en general. El cierre del seminario estuvo a cargo del ex Ministro de Educación de Argentina y ex Director de Unesco/OREALC, Juan Carlos Tedesco.

El presente libro busca recoger, sistematizar, analizar y contrastar los distintos planteamientos y recomendaciones expuestas por los expertos nacionales e internacionales que participaron en el Seminario “Equidad y Cohesión Social en la Educación Chilena” con un doble propósito. Por una parte, dar cuenta del estado del arte en torno a distintas problemáticas asociadas con la equidad y la cohesión social y las relaciones de estos fenómenos con el sistema educacional. Por otra parte, levantar propuestas de políticas públicas que contribuyan a orientar el futuro del sistema societal y educa-

cional chileno.

Se espera con este aporte contribuir, desde una perspectiva educacional, a la búsqueda de una sociedad más integradora y cohesionada que supere las barreras que promueven la segmentación y la estratificación social, émbolos de la sociedad chilena de las últimas cuatro décadas, y de ese modo, avanzar en el logro de una sociedad más justa, solidaria e integrada que haga contrapeso al exacerbado individualismo y eficientismo que se ha propiciado desde los gobiernos, los partidos políticos, los medios de comunicación y las propias instituciones educativas.

El libro se ha organizado en nueve capítulos. En el primero que comprende el marco teórico conceptual se esbozan los principales aportes intelectuales visualizables en la literatura en torno a temas como la equidad en sus distintas dimensiones (acceso, permanencia, desempeño y resultados), la cohesión social, la deserción y el abandono temporal.

A continuación, en el capítulo segundo Ernesto Espíndola especialista de CEPAL en una lúcida reflexión, basada en evidencia empírica, da cuenta desde una perspectiva latinoamericanista, de las brechas existentes en el acceso al sistema educacional, la permanencia y la conclusión de estudios.

En el tercer capítulo, Luis Eduardo González investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), del Centro de Investigación en Educación (CIE) de la Universidad UCINF y de CINDA, y Oscar Espinoza director del CIE-UCINF e investigador del PIIE, con la idea de complementar la mirada de Espíndola y de contextualizar la discusión, profundizan el análisis de un conjunto de indicadores educacionales. Ello para entender con mayor claridad por qué Chile es un país altamente segmentado social, económica y culturalmente hablando y que presenta enormes brechas de inequidad en materia de acceso a una oferta de calidad, permanencia y resultados derivados de la formación recibida (empleabilidad).

En el capítulo cuarto, Dante Castillo, Oscar Espinoza y Luis Eduardo González centran su mirada en un fenómeno muy poco estudiado en Chile y en el concierto latinoamericano: la deserción y el abandono temporal en la educación primaria. Sobre la base de información de primera fuente compilada por los autores durante el desarrollo de un proyecto Fondecyt concluido en fecha reciente, se revelan los enormes problemas que enfrentan los niños y jóvenes que concurren a establecimientos escolares en



comunidades vulnerables del Gran Santiago para permanecer en el sistema y progresar conforme establece el itinerario oficial.

Posteriormente, Rosita Garrido, Alejandro Vega y Roberto Contreras, en representación de la Coordinación de Normalización de Estudios del Ministerio de Educación muestran, en el capítulo quinto, las distintas alternativas para la reinserción escolar que existen en la actualidad en Chile para los jóvenes que han desertado del sistema o que lo han abandonado en forma temporal. Se trata, sin duda, de un excelente aporte que permite formarse una idea acabada de las opciones que tienen los jóvenes que por diversas razones no pudieron concluir sus estudios formales.

Más adelante, Pamela Díaz-Romero, de la Fundación Equitas, en el capítulo sexto aborda con gran prolijidad y desde una perspectiva sociológica los aciertos y dilemas que han enfrentado y enfrentan distintas políticas impulsadas en los últimos años —en el contexto del modelo económico neo liberal— y destinadas al fomento de la equidad para la cohesión social en la educación superior.

A continuación, la mirada de las agencias internacionales está igualmente presente en el capítulo séptimo a través de Daniela Eroles, Consultora de Unesco/OREALC quien postula que el acceso a educación de calidad en sus distintos niveles (primario, secundario y superior) es un derecho humano básico de todos los individuos, independiente de su nivel social, económico y cultural. Se apela a que solo de ese modo será posible alcanzar una sociedad más justa, solidaria y cohesionada.

Juan Carlos Tedesco, profesor e investigador de la Universidad Nacional de San Martín se focaliza en el capítulo octavo, en un diagnóstico pormenorizado de las políticas educativas impulsadas por los gobiernos del cono sur y plantea un conjunto de recomendaciones para el logro de un sistema social más equitativo y cohesionado.

Finalmente, el texto consigna un breve apartado de conclusiones que resume los principales aportes hechos por los distintos autores, así como un conjunto de recomendaciones de política que resultan indispensables para guiar los destinos del sistema educativo chileno en las próximas décadas.

Los editores desean hacer extensivos por esta vía sus agradecimientos a todas las instituciones que colaboraron en el financiamiento del seminario que da origen a este libro (Programa Fondecyt de CONICYT), así como en la organización y que entregaron su auspicio al mismo, incluyendo: Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Pro-

grama Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), Centro de Investigación en Educación (CIE) de la Universidad Ucinf, Unesco/OREALC, Ministerio de Educación, CEPAL y Fundación Equitas. Un especial reconocimiento merece nuestro amigo y colega, Juan Carlos Tedesco, sin cuya colaboración desinteresada no habría sido posible lograr este producto.

## Marco Teórico

El marco teórico que sirve de referencia para los distintos capítulos que dan vida a este libro se ha organizado en torno a tres temas centrales: equidad, cohesión social y deserción y reescolarización. En torno a cada uno de ellos se discute y analiza de manera profusa sus alcances con el fin de entregar una base teórica conceptual que le permita al lector, por una parte, comprender los distintos enfoques y miradas que hay detrás de estos fenómenos, y, por otra, asimilar el punto de vista de los autores que subyace a cada uno de los trabajos incorporados en este libro.

## Equidad<sup>1</sup>

En los debates sobre justicia distributiva de las últimas décadas, los conceptos de equidad e igualdad son usados con frecuencia como sinónimos (Warner, 1985), especialmente entre analistas de políticas, responsables de la toma de decisiones de gobiernos y del sector privado, en orden a justificar o criticar la asignación de recursos a los distintos niveles del sistema educacional. Sin embargo, si bien ambos términos se relacionan con la distribución de las condiciones y bienes que afectan el bienestar de las personas, son conceptualmente distintos.

Mientras la igualdad implica sólo una evaluación cuantitativa, la equidad está asociada además a un juicio moral o ético que incluso podría estar sobre el espíritu de la ley (Bronfenbrenner, 1973; Gans, 1973; Jones-Wilson, 1986; Konvitz, 1973). Si la igualdad involucra el reconocimiento de que toda persona en forma independiente de su etnia, sexo, credo o condición social debiera tener los mismos derechos, posibilidades y oportunidades; la equidad, en cambio, apunta a la búsqueda de la justicia

<sup>1</sup> Fragmentos extractados de Espinoza (2002, 2007, 2013).

para que exista igualdad, dando un trato especial a quienes están en desventaja o son discriminados.

A nivel teórico, para autores como Deutsch, la justicia distributiva “Se asocia con la distribución de las condiciones y bienes que afectan el bienestar individual”. Siguiendo su argumento, “el sentido de la injusticia con respecto a la distribución de beneficios y daños, recompensas y costos, u otros factores que afecten el bienestar de los individuos puede ser asociado a: (a) los valores que subyacen a la normativa que gobierna la distribución (injusticia de valores), (b) las normas empleadas para representar los valores (injusticia de normas), (c) las formas en que las normas son implementadas (injusticia de implementación), o (d) la manera en que se adoptan las decisiones (injusticia de los procedimientos referidos a la toma de decisiones) (Deutsch, 1975: 137).

En este marco, mientras el concepto de igualdad conlleva una similitud en el trato, al valorarse la igualdad como natural o fundamental de todas las personas al momento de nacer sobre la base del derecho natural, el concepto de equidad se asocia con la imparcialidad o justicia en la provisión de educación u otros beneficios (como vivienda, salud y seguro social, por ejemplo), generando valoraciones más problemáticas debido a la multiplicidad de significados que se asignan a los conceptos de imparcialidad y justicia.

Respecto a la escolaridad, Samoff (1996: 266-267) plantea que:

*(...) alcanzar la ‘igualdad’ implica asegurar que los niños [estudiantes] no sean excluidos ni tampoco desincentivados de obtener mejores trabajos simplemente por tener la condición de [-por ejemplo-] ser mujeres (...). La ‘equidad’, sin embargo, tiene que ver con la imparcialidad y la justicia. Y ahí está el problema (...), donde ha existido alguna historia de discriminación, la justicia puede requerir proveer un trato especial y el apoyo para aquellas personas que en el pasado estaban en desventaja (...). Lograr la ‘equidad’ puede requerir la preexistencia de desigualdades ya estructuradas, al menos temporalmente. Consecuentemente, el logro de un acceso igualitario al sistema si bien por sí mismo representa un complejo desafío, constituye el primer paso hacia el logro de la ‘equidad’.*

En el ámbito educacional, el tema de la igualdad se aborda al menos desde dos perspectivas: la funcionalista y la crítica (Farrel, 1999). Los partidarios del enfoque

funcionalista consideran la desigualdad como algo natural, inevitable e incluso beneficioso para la sociedad en su conjunto (Coleman, 1968; Davis y Moore, 1945; Havighurst, 1973; Parsons, 1949, 1951; Radcliff-Brown, 1965), por lo que la escuela opera como un mecanismo de selectividad. Desde el punto de vista de la teoría crítica, la desigualdad es una enfermedad social que requiere ser superada (Anderson, 1971; Bowles y Gintis, 1976; Gans, 1973; Jencks *et al.*, 1972; Roach, 1969) y la escuela debería actuar como mecanismo generador de movilidad en la sociedad y economía.

En cuanto al significado de la equidad, algunos de los enfoques más extendidos se enmarcan en la teoría positivista. Uno de ellos pertenece a las concepciones individuales de la imparcialidad en las relaciones sociales (Wijck, 1993), según el cual este ideal se produciría cuando las recompensas, castigos y recursos de una sociedad son focalizados en directa proporción a las contribuciones o aportes de cada individuo (Adams, 1965; Cook y Parcel, 1977; Deutsch, 1975; Greenberg y Cohen, 1982; Messick y Cook, 1983; Tornblom, 1992). Un segundo enfoque dentro de esta teoría se centra no en las contribuciones, sino en las necesidades de los individuos (Rojas, 2004: 8).

Ambas perspectivas pueden ser analizadas en tres dimensiones: motivación, desempeño y resultados (Salomone, 1981: 11). Si la equidad es definida en relación a la motivación y si los incentivos (recompensas) son asignados en función a esta última, entonces mientras mayor y más fuerte sea la motivación, mayor será la recompensa. Si la equidad es definida en términos del desempeño y los incentivos son focalizados en función a éste, entonces el desempeño más destacado recibirá una mayor recompensa. Finalmente, si la equidad es definida en términos de los resultados, y los incentivos son focalizados en función a éstos, entonces al mismo tiempo, mejores sean los resultados que se alcancen, mayores serán las recompensas.

En cada caso, al emplearse un concepto unidimensional de la justicia que enfatiza la imparcialidad de la distribución, ignorando la imparcialidad del procedimiento, las inequidades podrían ser magnificadas en lugar de ser reducidas.

Cualquiera sea el enfoque, los principios y la valoración asociados al concepto de equidad con frecuencia se aplican a nivel individual y grupal, incluyendo dentro de este último agrupaciones realizadas en función de criterios etarios, socioeconómicos, étnicos, de género, orientación sexual, zona de residencia, nivel educacional y adscripción religiosa, entre otros. En ese sentido, Weale (1978: 28) ha resaltado que los

argumentos utilizados en torno al concepto de equidad, así como la valoración que se hace del mismo, “normalmente son usados en un contexto donde un grupo social está siendo beneficiado en relación a otro”.

Según Espinoza (2002, 2007, 2013), la equidad puede ser estudiada, por una parte, a partir de las distintas dimensiones del proceso educativo (acceso, permanencia, logros y resultados) y, por otra, tomando en consideración los distintos tipos de recursos existentes (financieros, sociales y culturales).

## Cohesión social

Cuando se estudia el impacto que ejerce la educación sobre la sociedad es posible encontrar al menos dos modelos de análisis (OECD, 2006). En el primero, conocido como el modelo absoluto la educación refuerza las habilidades técnicas y las actitudes positivas en los individuos. Según este modelo los individuos están enfrentados a un juego de suma positiva donde todos ganan y donde alcanzar más educación supone conseguir un incremento en los beneficios globales esperados. En el caso del segundo modelo se asume que la educación permite que los individuos tengan movilidad social (ascendente o descendente) y, por tanto, se espera que genere beneficios para algunos en desmedro de otros. Se trata de un juego de suma cero asociado directamente a la devaluación de los grados educacionales que es posible obtener en el sistema de educación formal.

En los estudios sobre educación y cohesión social existe una agenda de investigación que basada en métodos nomológicos trata de evaluar el rol y la relación observable entre educación, cohesión social y equidad o igualdad (Méndes, 2011).

En los próximos párrafos se analizarán dos estudios representativos sobre el tema que han trascendido en el último tiempo por sus alcances. El primero elaborado por Andy Green *et al.* (2006) se titula “Education, Equality and Social Cohesion” (2006) y el segundo desarrollado por François Dubet *et al.* (2010) se titula “Les écoles et leur société”.

El texto de Green y colegas que apela a las estadísticas agregadas (correlaciones y análisis de regresión) para comparar lo que acontece en distintos países logró identificar como la educación impacta sobre diferentes aspectos de la cohesión social (2006).

El modelo de análisis propuesto parte del supuesto que la educación puede impactar de dos formas: la primera, de manera indirecta, por intermedio de la formación y el desarrollo de competencias, y, consecuentemente, los niveles de ingresos, las oportunidades y el estatus entre los adultos; y la segunda, mediante la forma en que la educación socializa a los estudiantes a través de la formación de valores e identidades.

Los descubrimientos de Green en relación al primer tipo de impacto revelan que el modelo distribucional opera aunque de manera limitada. A su turno, aun cuando no se verificaron relaciones aparentes entre los niveles agregados de educación y los indicadores de cohesión social en los países analizados, se constató que hay correlaciones significativas entre indicadores de igualdad educacional, igualdad de ingresos y un amplio rango de resultados atinentes a la cohesión social, incluyendo: confianza general e institucional, crimen, libertades civiles y políticas.

Además, se concluye que la igualdad educacional tiene una relación positiva con los indicadores de cohesión social independientemente de la distribución de los ingresos.

De acuerdo con la hipótesis inicial la otra vía por la cual la educación podría tener algún impacto sobre la cohesión social es mediante el proceso de socialización que considera tanto los valores como la identidad en la formación. Son nuestros valores e identidades los que condicionan en último término cómo nos relacionamos e interactuamos con otros individuos y grupos, determinando con quién nos asociamos, cómo cooperamos y en quién podemos confiar. Una vez adoptadas las identidades éstas determinan los límites afectivos e ideológicos de nuestros mundos y el ámbito de acción de nuestra confianza y cooperación. La tolerancia aparece en este contexto como una variable multifacética y altamente situacional a nivel del país y sujeta a rápidas transformaciones durante el transcurso del tiempo.

Los autores pesquisaron escasa evidencia que mostrara que la desigualdad educacional tuviera impacto en los niveles de tolerancia a pesar que la teoría sugeriría lo contrario. Pese a ello, hay evidencia para un conjunto de países, en especial aquella proveniente de estudios sobre educación y racismo que muestran que los niveles de educación pueden afectar las actitudes y comportamientos que inciden en la tolerancia que pueden tener los individuos. Sin embargo, los efectos observados a nivel individual varían en robustez de país en país y entre grupos sociales. Las relaciones entre niveles agregados de educación y tolerancia no son tan evidentes, probablemente porque la

tolerancia es fuertemente afectada por otros elementos de contexto en los países, incluyendo los niveles y tipos de inmigración, y los discursos políticos dominantes en torno a este aspecto.

En un esfuerzo por crear una tipología de los regímenes de cohesión social, Andy Green y otros (2009) definieron cuatro regímenes contemporáneos de cohesión social:

**a) El régimen liberal de cohesión social:** los valores fundamentales que subyacen la cohesión social en los regímenes liberales son la oportunidad y las recompensas basadas en el mérito; la libertad y elección individual; la sociedad civil activa y tolerante (algunos de los países asociados con este tipo de régimen son Estados Unidos, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda).

**b) El régimen social de mercado de cohesión social:** en este tipo de régimen la cohesión social es apuntalada por sólidos mecanismos institucionales coordinados y organizados por el Estado. En este caso se observan mercados laborales altamente regulados con salarios apropiados a las necesidades de la población mediados por la intervención de las federaciones y sindicatos de trabajadores, y los acuerdos sectoriales relativos a pagos y condiciones de negociación. Las diferencias entre salarios a nivel individual y grupal son bajas gracias a la existencia de un sistema generoso de bienestar social que se fundamenta en los aportes que hacen los trabajadores y el Estado y que subsidia a la población desempleada. Algunos de los países que responderían a este régimen de cohesión social son: Alemania, Francia, Bélgica, Austria, Países Bajos, Italia y España.

**c) El régimen social democrático de cohesión social:** tal como ocurre en el régimen social de mercado, la cohesión social en este caso es impulsada y potenciada por el Estado y poderosas organizaciones intermedias. Hay un salario centralizado (bastante homogéneo) que minimiza las diferencias en los niveles de ingresos y que promueve la solidaridad. Asimismo, los sistemas educacionales promueven la igualdad evitando cualquier tipo de segregación. Algunos de los países que integran este grupo son: Suecia, Finlandia, Dinamarca y Noruega.

**d) El régimen Confuciano de cohesión social:** Este tipo de régimen se caracteri-

za por presentar bajas tasas de criminalidad y bajos niveles de desigualdad social, alta jerarquización, sistema de bienestar que entrega una protección limitada y sociedades civiles débiles.

Andy Green y otros, de igual forma, reflexionan sobre la posibilidad de definir otros regímenes de cohesión social tales como los observables en Europa Oriental y o en los regímenes post comunistas. Dubet, Duru-Bellat y Véréttout (2010: 50), por su parte, definen la noción de cohesión social como “los valores, la cultura y el conjunto de actitudes que mueve a los individuos a cooperar de una forma solidaria”. Estos autores, asimismo, operacionalizaron el concepto de cohesión social en tres macro variables: capital social (densidad de la vida social y la sociedad civil); confianza (grupo de actitudes y creencias acerca de la confianza en otros individuos e instituciones, incluyendo, el ejército, la policía, el poder judicial, el parlamento, las organizaciones de trabajadores y la administración pública); y tolerancia (Dubet, Duru-Bellat y Véréttout, 2010: 51-53)

Dubet, Duru-Bellat y Véréttout en su estudio distinguen entre las nociones de cohesión social e integración social. La integración social puede ser concebida como la conformación sistemática de una sociedad y de su estructura social, que puede ser dimensionada por intermedio de la desigualdad y el dinamismo del mercado laboral. Los resultados obtenidos por los autores claramente demuestran que la cohesión social y la integración social pueden no coincidir en términos espaciales y temporales. Al cruzar los resultados estadísticos para verificar los niveles o tipos de cohesión e integración social ellos proponen la siguiente tipología de sociedades, tal como se ilustra en la Tabla N°1:

## Deserción y reinserción escolar

La deserción es concebida usualmente como un proceso de alejamiento y de abandono paulatino de un espacio cotidiano (como es la escuela) que implica también el abandono de ciertos ritos personales y familiares que inciden en el desarrollo de la identidad y la proyección personal de un niño (Comisión Intersectorial de Reinserción Educativa, 2006).

Los factores que originan la deserción del sistema escolar formal se suelen agrupar en dos grandes marcos interpretativos, cuyo énfasis está puesto en variables de

Tabla N° 1

TIPOLOGÍA DE SOCIEDADES QUE EMERGEN AL CRUZAR LA INTEGRACIÓN SOCIAL CON LA COHESIÓN SOCIAL

|   | <b>INTEGRACIÓN</b>                                  |  |  |  |
|---|---|--|--|--|
| <b>TIPOLOGÍAS</b>   | Liberal<br>(Alto dinamismo y fuertes desigualdades) | Capitalismo tardío<br>(Bajo dinamismo y fuertes desigualdades) | Social democrático<br>(Alto dinamismo y pocas desigualdades) | Corporativista<br>(Bajo dinamismo y pocas desigualdades) |
| <b>Régimen liberal democrático /</b><br>Confianza (Confianza acentuada y sólido capital social) | Australia, Canadá y Estados Unidos                  |  |  |  |
| <b>Régimen social democrata /</b><br>Confianza democrática                                      |   |  | Suecia, Dinamarca y Noruega                                  | Países Bajos, Finlandia y Suiza                          |
| <b>Régimen europeo</b>  | Reino Unido, Irlanda                                | España   |  | Alemania, Austria, Bélgica, Francia y Luxemburgo         |
| <b>Nuevas sociedades emergentes /</b><br>Fuerte nivel de confianza y sólido capital social      | Japón, Corea del Sur                                | Italia, Grecia, Portugal, Polonia, Hungría y Eslovaquia        |  | República Checa  |

Fuente: Dubet, Duru-Bellat y Vêrétout (2010: 64).

índole extraescolar e intraescolar, respectivamente. En el primero de ellos, que constituye el foco del presente trabajo, se identifica a la situación socioeconómica y al contexto familiar de niños, niñas y jóvenes como las principales causales del abandono escolar. Se mencionan la pobreza y la marginalidad, la búsqueda de trabajo, el embarazo adolescente, la disfuncionalidad familiar, el consumo de drogas y las bajas expectativas de la familia con respecto a la educación, entre otros desencadenantes. Con diferentes grados de implicación, se señalan como responsables en la producción y reproducción de estos factores al Estado, el mercado del trabajo, la familia, la comunidad y los grupos de pares (Espinoza *et al.*, 2012a, 2012b; Castillo, 2003; PREAL, 2003; Wojtkiewicz, 1993; Astone y McLanahan, 1991; Coleman, 1988; Krein y Beller, 1988).

Rumberger (2001, 1995) apunta que uno de los resultados más claros y consistentes que ha arrojado la investigación empírica sobre el problema de la deserción es un fuerte vínculo entre el abandono escolar y el estatus socioeconómico, medido este último normalmente a partir del nivel educacional de los padres y del ingreso del grupo familiar. Una gran cantidad de estudios empíricos han demostrado que los estudiantes que provienen de familias de bajo estatus socioeconómico presentan mayores probabilidades de desertar del sistema escolar que aquellos niños y niñas insertos en familias de estatus socioeconómico medio y alto (Espinoza *et al.*, 2012a; Ingram, 2007; Rumberger y Thomas, 2000; Goldschmidt y Wang, 1999; Janosz *et al.*, 1997; Rumberger, 1995; Haveman *et al.*, 1991; Bryk y Thum, 1989; Rumberger, 1983).

Otro factor de índole familiar que ha mostrado incidir significativamente sobre la deserción escolar a la luz de la investigación empírica corresponde a la estructura de la familia: los niños y niñas que crecen con ambos padres son más exitosos en la escuela y son menos propensos al abandono escolar que quienes viven en familias monoparentales y en familias reconstituidas (con el/la padre/madre original y un/una padrastro/madrastra o con ninguno de los dos padres originales) (Rumberger, 1995; Astone y McLanahan, 1994; Wojtkiewicz, 1993; Sandefur *et al.*, 1992; Astone y McLanahan, 1991; Krein y Beller, 1988; Coleman, 1988; Rumberger, 1983).

En particular, este tipo de familias no intactas se asocian con la presencia de ciertos signos de desencantamiento o falta de compromiso de los estudiantes con la escuela —bajas aspiraciones educacionales, bajo rendimiento académico, ausentismo escolar y actitudes negativas hacia trabajar duro en la escuela y entrar a la universidad— y con una

menor probabilidad de permanecer continuamente en ésta y completar el ciclo escolar en su totalidad (Astone y McLanahan, 1991). En el caso de las familias monoparentales, una parte significativa de su efecto negativo sobre las tasas de deserción escolar se debe al hecho de que estos grupos familiares en general disponen de menos recursos económicos que las familias que cuentan con la presencia de ambos padres (McLanahan, 1985).

A juicio de Rumberger (2001, 1995) resulta absolutamente necesario dar cuenta de los procesos subyacentes a través de los cuales estos factores familiares inciden sobre las tasas de deserción escolar. En este sentido, se ha mencionado que los padres mejor educados pueden constituirse como “modelos” a la vista de sus hijos y que son más propensos a pasar una mayor cantidad de tiempo con ellos, lo que contribuiría a aumentar sus aspiraciones educacionales y su habilidad académica reduciéndose así el riesgo de abandono escolar. Por otro lado, los estudiantes insertos en familias de altos ingresos tendrían una mayor probabilidad de experimentar apoyo y de vivir experiencias educativas gratificantes, al contrario de los niños y niñas provenientes de familias pobres quienes pueden sentir la presión de desertar de la escuela de tal modo de entrar al mundo laboral y ayudar económicamente a sus hogares (Rumberger, 1983).

Acorde con lo anterior, Astone y McLanahan (1991) demuestran empíricamente que los niños y niñas que viven en familias monoparentales y reconstituidas se encuentran expuestos a diferentes expectativas de parte de sus padres y a distintos estilos parentales que quienes viven en grupos familiares intactos. Específicamente, en las familias no intactas los padres presentan menores expectativas educacionales y se involucran menos en la educación de sus hijos, vale decir, aquí los niños y niñas reciben menos atención y estímulo parental respecto de sus actividades educativas, todas estas características que se asocian con bajos logros en la escuela y con una mayor probabilidad de abandono escolar.

Otras investigaciones empíricas también han mostrado que en general los estudiantes que exhiben bajos logros en la escuela y los desertores provienen de familias con padres que tienen bajas expectativas educacionales hacia ellos y que no les proveen de apoyo académico ni monitorean o supervisan sus actividades (Sui-Chu y Willms, 1996; Rumberger, 1995; Rumberger *et al.*, 1990).

El vínculo entre el contexto familiar y la deserción escolar puede visualizarse también a través del concepto de capital cultural (Bourdieu, 1997). Las diferencias de ca-

pital cultural, cuando se compara el apoyo escolar que reciben los alumnos de parte de las familias al momento de asistir a clases, no sólo se traducen en un buen rendimiento académico, sino que también en un apoyo implícito a la motivación y valoración de la educación, disminuyendo los factores de abandono. En este sentido, algunos estudios muestran que la probabilidad de permanecer en el sistema educacional, junto a los factores asociados al nivel de ingreso familiar, está relacionada en gran medida con la actitud que se genera en los niños y jóvenes a partir del clima educacional que produce la familia (PREAL, 2003).

El fenómeno de la deserción escolar también se ha demostrado que se desencadena por razones económicas: está estrechamente unido a la necesidad de ingresar tempranamente al mundo laboral, para de esta forma satisfacer los requerimientos económicos familiares. Las razones económicas no son sólo de sobrevivencia o de satisfacción de necesidades básicas, también se relacionan con el poco valor que los jóvenes le atribuyen a su permanencia en los establecimientos escolares (Espíndola y León, 2002; Espinoza, 2000; Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, 2011). En ese sentido, para un cierto grupo de niños y jóvenes de sectores populares la promesa de la institución educativa como palanca fundamental de la movilidad social ha perdido fuerza en relación con la exploración temprana de caminos alternativos a la educación formal.

En síntesis se puede afirmar que la deserción no es solo un problema atribuible a la responsabilidad de quienes abandonan la escuela, sino una situación compleja y multifacética, derivada de condiciones sociales, económicas y culturales de las cuales la sociedad y el Estado son particularmente responsables. De ahí la necesidad de establecer políticas públicas que contribuyan a evitar la deserción y que promuevan la reinserción escolar.

## Bibliografía

- Anderson**, Charles H. (1971). *Toward a New Sociology: A Critical View*. Homewood, IL: The Dorsey Press.
- Astone**, Nan y **McLanahan**, Sara (1991). "Family Structure, Parental Practices and High School Completion". *American Sociological Review*. Vol. 56, Nº3: 309-320.
- Bourdieu**, Pierre (1997). *Capital Cultural, Escuela y Espacio Social*. México, Siglo XXI Editores.
- Bowles**, Samuel y **Gintis**, Herbert (1976). *Schooling in Capitalist America*. Boston, MA: Routledge y Kegan Paul.
- Bronfenbrenner**, Martin (1973). «Equality and equity» *Annals*, 409, September: 5-25.
- Bryk**, Anthony y **Thum**, Yeow Meng. (1989). "The Effects of High School Organization on Dropping Out: An Exploratory Investigation". *American Educational Research Journal*. Vol. 26, Nº3: 353-383.
- Castillo**, Dante (2003). "Desertores de la educación básica. Reflexiones e interrogantes a partir de la práctica". *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*. Año XIV, Nº37: 69-90.
- Coleman**, James (1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital". *The American Journal of Sociology*. Vol. 94, Suplemento "Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure": S95-S120.
- Coleman**, James (1968). «The concept of equality of educational opportunity» *Harvard Educational Review*, Vol. 38, Nº1: 7-22.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)** (2011). *Panorama Social de América Latina 2010*. Santiago de Chile. CEPAL.
- Comisión Intersectorial de Reinserción Educativa** (2006). *Programa Intersectorial de Reescolarización: Construyendo alternativas educativas para niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad*. Santiago de Chile. Foro Nacional Educación de Calidad Para Todos.
- Cook**, Karen S. y **Toby Parcel** (1977). «Equity theory: Directions for future research» *Sociological Inquiry*, 47: 75-88.
- Davis**, Kingsley y **Moore**, Wilbert (1945). «Some principles of stratification» *American Sociological Review*, Vol. X, April: 242-249.
- Deutsch**, Morton (1975). «Equity, equality, and need: What determines which value will be used as the basis of distributive justice?» *Journal of Social Issues*, Vol. 31, Nº3: 137-149.
- Dubet**, Francois, **Duru-Bellat**, Marie y **Vérétout**, Antoine (2010). *Les écoles et leur société. Emprise du diplôme et cohésion sociale*. Paris: Editions du Seuil.
- Espíndola**, Ernesto y **León**, Arturo. (2002). "La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional". *Revista Iberoamericana de Educación*, Nº30: 39-62.

- Espinoza**, Oscar (2007). «Solving the Equity/Equality Conceptual Dilemma: A New Model for Analysis of the Educational Process». *Educational Research* Vol. 49, Nº4: 343-363.
- Espinoza**, Oscar (2002). «The Global and National Rhetoric of Educational Reform and the Practice of (In)equity in the Chilean Higher Education System (1981-1998)». Ed. D. dissertation. Pittsburgh: School of Education, University of Pittsburgh.
- Espinoza**, Oscar; **Castillo**, Dante; **González**, Luis Eduardo; **Santa Cruz**, Eduardo y **Loyola**, Javier (2012a). "Factores familiares asociados a la deserción escolar en Chile". *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, vol. XVIII, Nº1: 136-150.
- Espinoza**, Oscar; **Castillo**, Dante; **González**, Luis Eduardo; **Loyola**, Javier y **Santa Cruz**, Eduardo. (2012b). Factores intraescolares asociados al abandono escolar en Chile: Un estudio de caso. *Revista Lusófona De Educacao*, 20: 31-48.
- Espinoza**, Vicente. (2000). *Ciudadanía y Juventud. Análisis de los perfiles de la oferta demanda de las Políticas Sociales ante la nueva realidad juvenil*. Santiago de Chile. Fondo para el Estudio de las Políticas Públicas, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago.
- Farrel**, Joseph (1999). «Changing conceptions of equality of education: Forty years of comparative Evidence» En *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local*, de Robert Arnove y Carlos Alberto Torres (Eds.), 149-178. New York: Rowan y Littlefield.
- Gans**, Herbert (1973). *More Equality*. New York: Pantheon Books.
- Gardner**, Howard (1983). *Frames of Mind: The Theory of Multiple Intelligences*. New York: Basic Books.
- Goldschmidt**, Pete y **Wang**, Jia (1999). "When Can Schools Affect Dropout Behaviour? A Longitudinal Multilevel Analysis". *American Educational Research Journal*. Vol. 36, Nº4: 715-738.
- Green**, Andy; **Preston**, John and **Janmaat**, Jan Germen (2006) *Education, Equality and Social Cohesion. A comparative analysis*. New York: Palgrave Macmillan.
- Green**, Andy, **Janmaat**, G. y **Han**, C. (2009). *Regimes of Social Cohesion. Centro para el Aprendizaje y las Oportunidades de Vida en las Economías y Sociedades del Conocimiento*. En <http://www.llakes.org.uk>.
- Greenberg**, Jerald y **Cohen**, Ronald (Eds.) (1982). *Equity and Justice in Social Behavior*. New York: Academic Press.
- Haveman**, Robert; **Wolfe**, Barbara y **Spaulding**, James (1991). "Childhood Events and Circumstances Influencing High School Completion". *Demography*. Vol. 28, Nº1: 133-157.
- Havighurst**, Robert (1973). «Opportunity, equity, or equality» *School Review*, Vol. 81, Nº4: 618-633.
- Ingrum**, Adrienne (2007). "High School Dropout Determinants: The Effect of Poverty and Learning Disabilities". *The Park Place Economist*. Vol. XIV. Pp. 73-79.
- Janosz**, Michel; **Leblanc**, Marc; **Boulerice**, Bernard y **Tremblay**, Richard (1997):

“Disentangling the Weight of School Dropouts Predictors: A Test on Two Longitudinal Samples”. *Journal of Youth and Adolescence*. Vol. 26, N°6: 733-762.

**Jencks, Christopher; Smith, Marshall; Acland, Henry; Bane, Mary Jo; Cohen, David; Gintis, Herbert; Heyns, Barbara y Michelson, Stephanie** (1972). *Inequality: A Reassessment of the Role of Family and Schooling in America*. New York: Basic Books, Inc.

**Jones-Wilson, Faustine C.** (1986). «Equity in education: Low priority in the school reform Movement» *The Urban Review*, Vol. 18, N°1: 31-39.

**Konvitz, Milton R.** (1973). «Equity in law and ethics» En *Dictionary of the History of Ideas: Studies of Selected Pivotal Ideas*, de Philip Wiener (Ed.), Vol.2. 148-154. New York: Charles Scribner's Sons.

**Krein, Sheila Fitzgerald y Beller, Andrea** (1988). “Educational Attainment of Children From Single-Parent Families: Differences by Exposure, Gender and Race”. *Demography*. Vol. 25, N°2: 221-234.

**McLanahan, Sara** (1985). “Family Structure and the Reproduction of Poverty”. *The American Journal of Sociology*. Vol. 90, N°4: 873-901.

**Messick, David y Cook, Karen** (Eds.) (1983). *Equity Theory, Psychological and Sociological perspectives*. New York: Praeger.

**Méndez, José** (2011). Equality, democratic citizenship and solidarity: Is there a role for higher education in the framing of an alternative paradigm? *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*. Vol. 4, N°2: 168-185.

**OECD** (2006). *Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement*. Proceedings of the Copenhagen Symposium. <http://www.oecd.org/dataoecd/23/61/37437718.pdf>

**Parsons, Talcott** (1951). *The Social System*. Glencoe: The Free Press.

**Parsons, Talcott** (1949). *The Structure of Social Action*. New York: The Free Press.

**PREAL** (2003). “Deserción escolar: Un problema urgente que hay que abordar”. *Serie Políticas*. Año 5, N° 14. Santiago de Chile.

**Radcliff-Brown, Alfred R.** (1965). *Structure and Function in Primitive Society: Essays and Addresses*. New York: The Free Press.

**Roach, Jack.** (1969). *Social Stratification in the United States*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.

**Rojas, María T.** (2004). «Formas de comprender el problema de la equidad escolar: Una mirada desde las racionalidades de los actores sociales». *Revista Praxis* N°4: 6-18.

**Rumberger, Russell W.** (1983). “Dropping out of High School: The Influence of Race, Sex, and Family Background”. *American Educational Research Journal*. Vol. 20, N°2: 199-220.

**Rumberger, Russell W.** (1995): “Dropping out of Middle School: A Multilevel Analysis of Students and Schools”. *American Educational Research Journal*. Vol. 32, N°3: 583-625.

**Rumberger, Russell W.** (2001): “Why Students Drop out of School and What Can be Done”. Conferencia “Drop outs in America: How Severe is the Problem?” Harvard

University.

**Rumberger, Russell W.; Ghatak, Rita; Poulos, Gary; Ritter, Phillipe y Dornbusch, Sanford** (1990). “Family Influences on Drop out Behavior in One California High School”. *Sociology of Education*. Vol. 63, N°4: 283-299.

**Salomone, J.** (1981). *Equity from the Sociologist's Perspective*. Research and Development Series # 214L. Ohio State University, National Center for Research in Vocational Education: Columbus.

**Samoff, Joel.** (1996). «Which priorities and strategies for education?» *International Journal of Educational Development*, Vol. 16, N°3: 249-271.

**Sandefur, Gary D.; McLanahan, Sara y Wojtkiewicz, Roger** (1992). “The Effects of Parental Marital Status during Adolescence on High School Graduation”. *Social Forces*. Vol. 71, N°1: 103-121.

**Sui-Chu, Esther Ho y Willms, J. Douglas** (1996). “Effects of Parental Involvement on Eighth-Grade Achievement”. *Sociology of Education*. Vol. 69, N°2: 126-141.

**Tornblom, Kjell** (1992). «The social psychology of distributive justice» En *Justice: Interdisciplinary Perspectives*, de Klaus Scherer (Ed.), 177-236. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

**Weale, Albert** (1978). *Equality and Social Policy*. London, England: Routledge y Kegan Paul.

**Wijck, Peter van** (1993). «On Equity and Utility». *Rationality and Society*, Vol. 5, N°1: 68-84.

**Wojtkiewicz, Roger** (1993). “Simplicity and Complexity in the Effects of Parental Structure on High School Graduation”. *Demography*. Vol. 30, N°4: 701-717.



## 2

## Brechas en el Acceso, la Calidad y la Conclusión Educativa: Una Perspectiva Latinoamericana

Ernesto Espíndola<sup>2</sup>

**E**N ESTE CAPÍTULO se busca fundamentalmente contextualizar la situación educativa en América Latina en relación a distintas dimensiones, incluyendo, acceso, calidad de la oferta educativa y graduación. Se revisan algunos datos sobre la situación chilena y se comparan estos con los existentes en la región latinoamericana o la OECD. Se discuten, además, para el caso de Chile algunos datos e indicadores más específicos con el fin de profundizar en el diagnóstico de este país. Se presentan las ideas principales a través de cierta evidencia parcial, en algunos casos más contundentes, en otros solamente de carácter ilustrativo.

Existe claridad en cuanto a que, a partir de la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, uno de los derechos que está consagrado como universal es la educación. Ahora bien, no es tan universal como se pudiera esperar. Aquí se revisarán

<sup>2</sup> Investigador de la División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

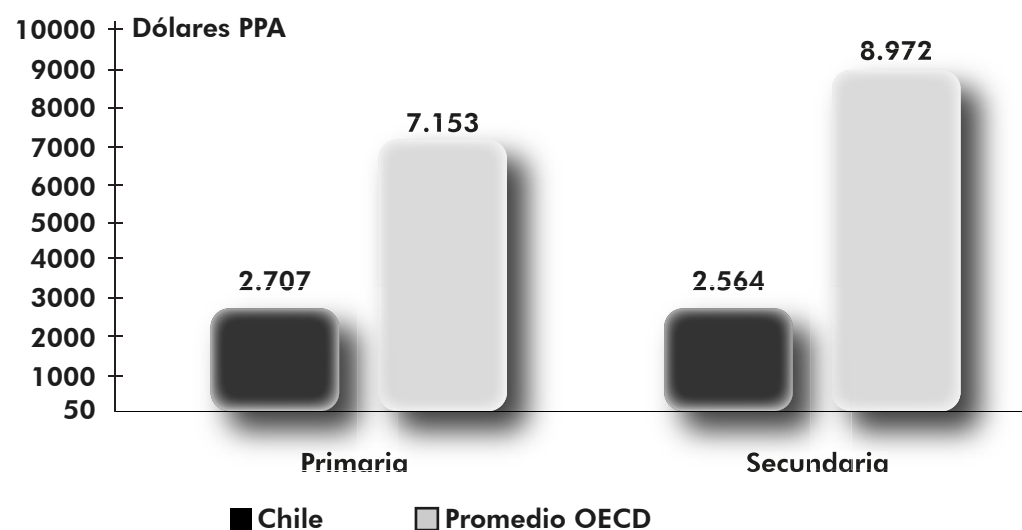
algunas características del derecho a la educación en América Latina. Luego se tocará brevemente la composición público-privada del gasto educativo y las debilidades en los distintos países y ciclos educativos, además del tema de los logros y aprendizajes en la educación formal y el problema de que, a nuestro juicio, en lugar de limitar o frenar la desigualdad de origen, la educación tiende a reproducir esta desigualdad inter generacionalmente y, en algún momento, a amplificarla —no tanto en Chile, pero sí en otros países esto se nota mucho más marcadamente—. En este sentido, el sistema educativo, en vez de ser un sistema igualador, se constituye como un sistema que aumenta las desigualdades sociales, al menos a través de sus resultados. Posteriormente, se mostrará alguna evidencia sobre cómo las condiciones socioeconómicas de los hogares de los niños, adolescentes y jóvenes afectan la progresión, la conclusión educativa y evidentemente la situación de acceso a distintos niveles educativos a lo largo del ciclo de vida o ciclo educativo. Finalmente, otro de los aspectos que se explora para entender las inequidades que se producen entre individuos y a nivel de grupos en el plano de los logros educativos y el acceso al mercado laboral son las características sociales, económicas y culturales de las familias.

Las constituciones de todos los países de América Latina reconocen la educación como un derecho. Ahora bien, distinto es que este derecho implique su ejercicio gratuito o que tenga que ser pagado. Naturalmente la gratuidad en la educación y su obligatoriedad no es universal a lo largo de todo el ciclo educativo. En el ciclo preescolar claramente no es así, sin embargo, en el ciclo primario y secundario se entendería que este derecho se consagrara a través de normativas sobre la obligatoriedad. Lamentablemente, en la mayor parte de los países latinoamericanos la educación obligatoria es solamente la primaria; es decir, esta obligatoriedad, que hasta cierto punto asegura el ejercicio del derecho, no es tal en la mayoría de los países de América Latina. No es tal para el ciclo secundario, y se verá que es en este ciclo donde se empiezan a expresar brutalmente las desigualdades que van a generar estas amplificaciones de las desigualdades de origen.

Una de las preguntas importantes que debemos hacernos es ¿cuánto gastan los distintos países en educación? ¿Cuánto gastan en educación pública? Chile, por ejemplo, gasta aproximadamente entre un 25% y un 40% de lo que gastan, en promedio, los países de la OECD (Gráfico 1). Si se compara este país con otras naciones de América Latina —sin considerar el Caribe porque ahí la situación es bastante diversa—, salvo Uruguay y Argen-

Gráfico N° 1

### GASTO POR ESTUDIANTE EN PRIMARIA Y SECUNDARIA EN CHILE COMPARADO CON EL PROMEDIO DE LOS PAÍSES DE LA OECD (2009)



Fuente: OECD (2011).

tina, Chile es uno de los países que más gasta en educación en términos per cápita o de gasto por estudiante, pero no en términos del esfuerzo, cómo se le llama habitualmente a las prioridades económicas que se le asigna al gasto público en educación respecto del PIB. Es decir, como porcentaje del PIB anual que posee Chile, éste es uno de los países medios en la región. Naturalmente, existen países que gastan una proporción mucho más baja, de alrededor de un 2% del PIB. Chile debiera estar actualmente en el orden del 4,5 o 5%, y hay países en la región que hacen un esfuerzo económico respecto del PIB mucho mayor.

Cabe destacar que el esfuerzo económico de los gobiernos respecto del PIB no es necesariamente un indicador de gran movilización de la curva. Ilustrativamente, Bolivia moviliza una proporción importante de recursos. Según las últimas cifras disponibles, alrededor del 7,7% del PIB es destinado a educación pública, y naturalmente su gasto por estudiante es tremendamente bajo porque su PIB es bajo. Chile, en cambio, moviliza una

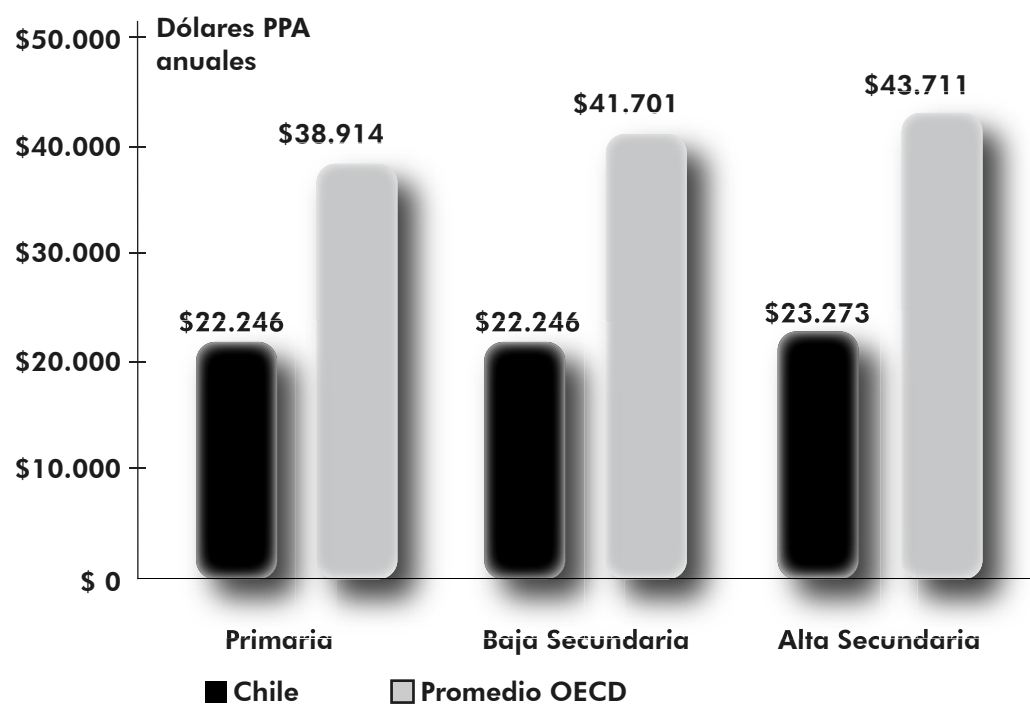
cantidad cuantiosa de recursos en términos de gasto por estudiante en el nivel primario y secundario, pero el esfuerzo, en el contexto mundial y regional, no es tan significativo como pudiera ser; de hecho, está bajo la media de los países de la OECD en cuanto a gasto público en educación y, evidentemente, si Chile quisiera competir con los países de la OECD, tendría que gastar aproximadamente dos veces más por estudiante de lo que gasta actualmente.

### Calidad de los docentes

Una de las discusiones más fuertes que se ha venido produciendo en todos los países, respecto del tema de la calidad, se relaciona con la situación de los docentes. Si bien no es el único argumento, se suele decir que la calidad de la educación es pobre producto de que existiría una suerte de resistencia de los profesores a mejorar, a evaluarse, a perfeccionarse, etc. Ahora bien, la evidencia está mostrando que junto con esto existe otro problema, que es el de la baja retribución que reciben los profesores en América Latina respecto de otros profesionales y de los docentes en otras regiones del mundo. El Gráfico 2 muestra el nivel adquisitivo, o si se quiere los salarios de los profesores, después de quince años de experiencia en términos de la comparabilidad del poder adquisitivo que poseen dado el salario que ganan y los niveles de vida de los países. Así, si anualmente un profesor de enseñanza primaria en Chile gana aproximadamente US\$ 22.000 anuales —en paridad de poder adquisitivo, es decir, en términos de la capacidad de compra que posee en dólares reales, que es de aproximadamente US\$ 14.000—, el promedio de salario de los países de la OECD en términos de capacidad adquisitiva es bastante más alto, de alrededor de US\$ 38.000. Dado ese nivel de ingresos, es obvio pensar que un profesor en la mayoría de los países desarrollados necesita un solo trabajo pudiendo además perfeccionarse y alcanzar un adecuado nivel de vida. En América Latina, Chile es uno de los países donde en términos absolutos, se remunera mejor a los profesores. Ahora bien, con estos ingresos anuales normalmente un profesor requiere tener un segundo ingreso, lo que se refleja en que existen docentes que deben trabajar en más de un establecimiento educacional o en más de una ocupación. Naturalmente, con esos ingresos y dado los niveles y costos de vida, pedirle al profesor que movilice sus propios recursos para su perfeccionamiento es un desafío bastante grande y hasta impertinente.

Gráfico N° 2

COMPARACIÓN DE LOS NIVELES ADQUISITIVOS DE PROFESORES CON 15 AÑOS DE EXPERIENCIA, POR CICLO EDUCATIVO (2010)

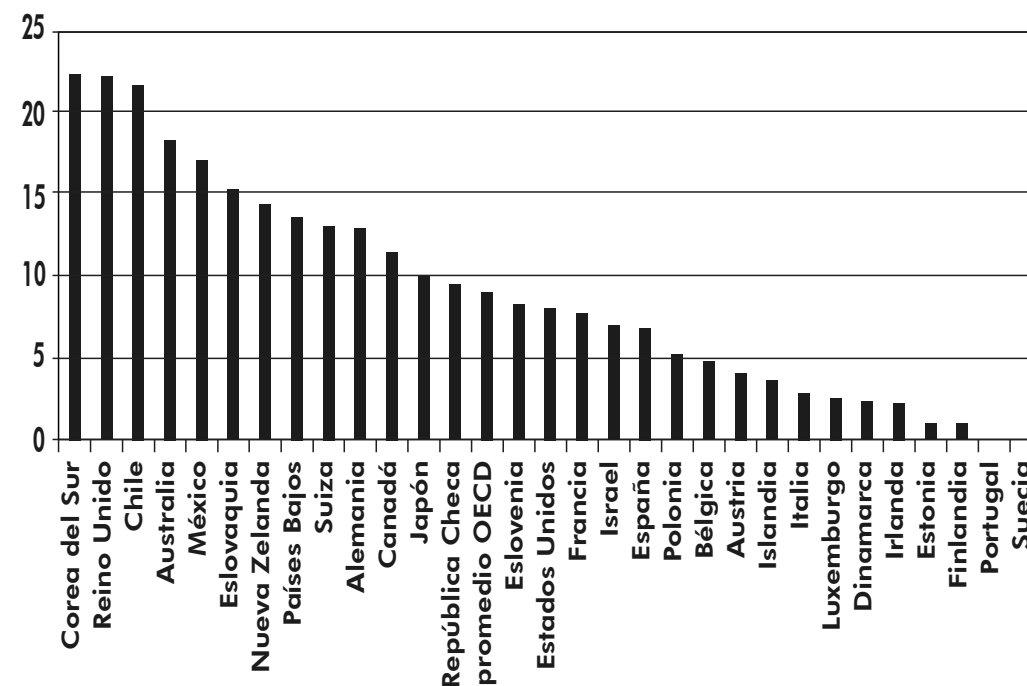


Fuente: OECD (2011).

Los programas públicos de perfeccionamiento docente son además bastante escasos en el contexto regional. El problema no es tan sólo la distancia con los profesores de los países desarrollados, sino que también la distancia que existe con el resto de los profesionales y técnicos de los mismos países, esto porque se entiende que el salario es uno de los incentivos que tiene un estudiante para elegir qué tipo carrera y profesión va a estudiar y luego desempeñar. Ahora bien, no es el único elemento que entra en la elección, aunque necesariamente se visualiza el futuro en términos de cuánto se va a ganar mensual o anualmente para tomar una decisión. Es sabido que los profesores comparativamente ganan menos y, por lo tanto, es muy probable que muy buenos estudiantes, que se podrían desempeñar muy bien como profesores, no opten por la carrera docente,

Gráfico N° 3

GASTO PRIVADO EN EDUCACIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA Y POSTSECUNDARIA NO UNIVERSITARIA COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL EN EDUCACIÓN



Fuente: OECD (2011).

simplemente porque ésta tiene bajas remuneraciones en el contexto nacional y regional. Los salarios de los profesores son equivalentes, en promedio para América Latina, a aproximadamente el 75% del resto de los profesionales y técnicos. Entonces se tiene una diferencia de un 25% que muchas veces provoca que los mejores estudiantes duden en elegir la carrera docente.

### Gasto en educación

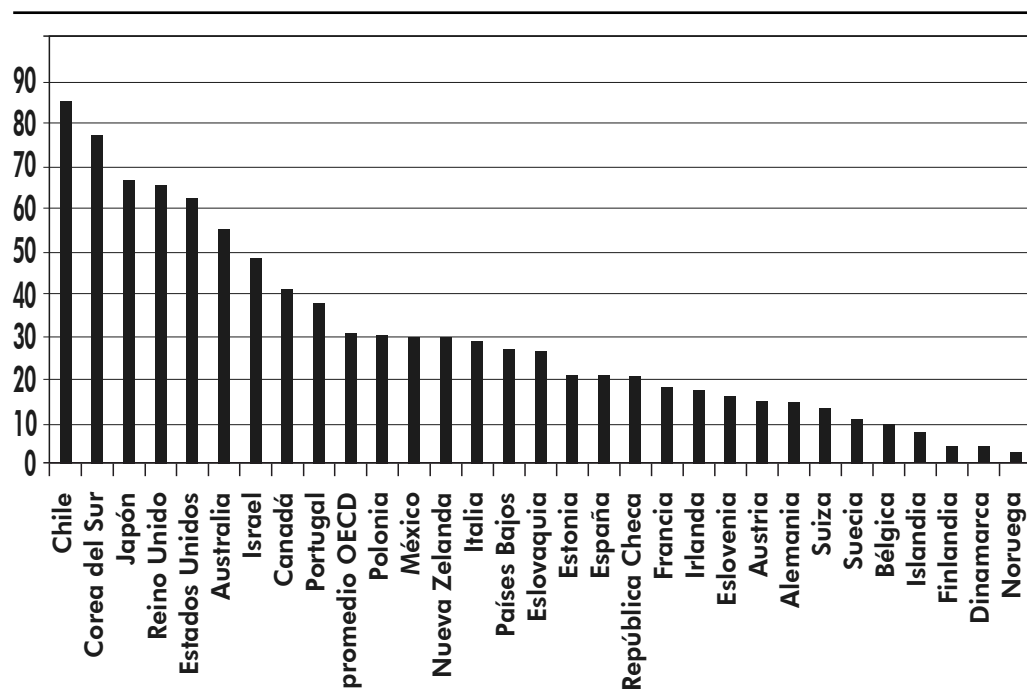
En términos del gasto privado, el Gráfico 3 muestra que Chile, dentro del contexto de la OECD, es el tercer país que en promedio más gasta —después de Corea del Sur e

Inglaterra— en educación primaria, secundaria y postsecundaria no universitaria como porcentaje del gasto total en educación.

Ahora bien, el problema es la educación terciaria. Claramente, Chile ocupa el primer lugar en términos de la cantidad de recursos que se movilizan en este nivel (Gráfico 4). En promedio, y dadas naturalmente las distintas coberturas que hay en primaria, secundaria y terciaria, aproximadamente el 22% de los recursos gastados en educación, considerando los tres niveles educativos, provienen de fuentes privadas, fundamentalmente de los hogares (Gráfico 3). En la enseñanza terciaria estamos hablando del 84%. En el caso de Chile, la educación terciaria se financia preferentemente con recursos privados, los cuales normalmente provienen de los hogares (Gráfico 4).

Gráfico N° 4

GASTO PRIVADO EN EDUCACIÓN TERCIARIA COMO PROPORCIÓN DEL GASTO TOTAL EN EDUCACIÓN



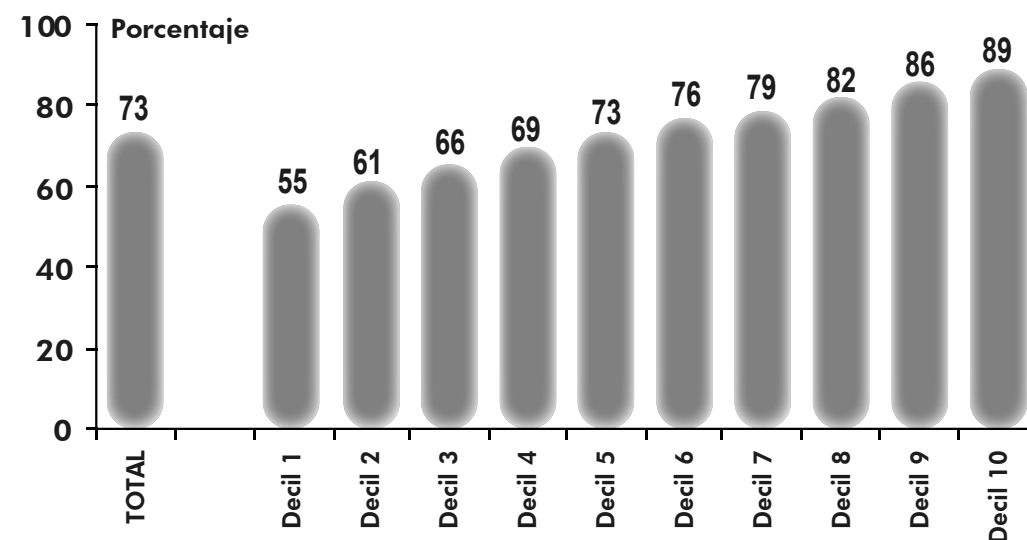
Fuente: OECD (2011).

Progresión oportuna, deserción y conclusión de estudios

El Gráfico 5 muestra un indicador de cohorte respecto de jóvenes de 15 a 19 años en América Latina que han progresado oportunamente en el sistema educativo, vale decir, aquellos que no han tenido mayores retrasos ni problemas de deserción. En términos de progresión oportuna, ni siquiera de aprender sino que de pasar de curso al ritmo que se debe, se observa que las diferencias entre los estudiantes de origen más pobre (decil uno) y de origen más rico (decil 10) son bastante más significativas: 55% versus 89% lo que deja en evidencia lo inequitativo que es el sistema. A continuación, en el Gráfico 5 se muestra la progresión oportuna que experimentan en promedio en América Latina los jóvenes entre 15 y 19 años en el sistema educativo.

Gráfico N° 5

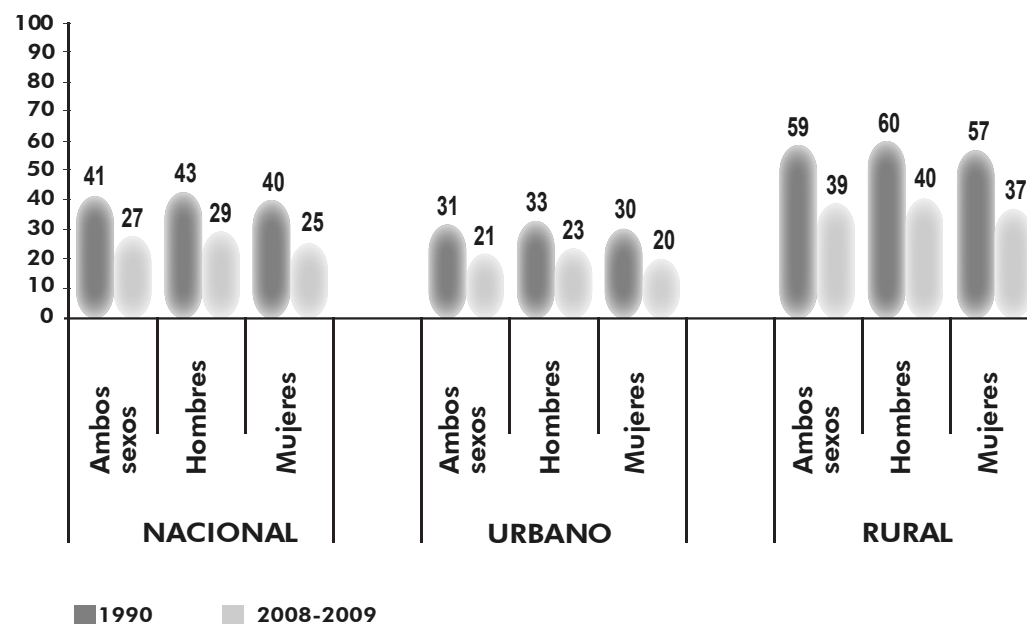
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS QUE PROGRESARON OPORTUNAMENTE EN EL SISTEMA EDUCATIVO SEGÚN NIVEL DE INGRESOS FAMILIARES (ALREDEDOR DE 2008, EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países. Refiere a jóvenes que asistieron y culminaron los grados educativos en la edad que les correspondía, considerando a lo más un año de rezago respecto de su edad debido a los efectos de matrícula tardía.

Gráfico N° 6

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA GLOBAL DE DESERCIÓN ESCOLAR EN LA COHORTE DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD (1990 Y 2008-2009, EN PORCENTAJES, PROMEDIOS SIMPLES PARA AMÉRICA LATINA)

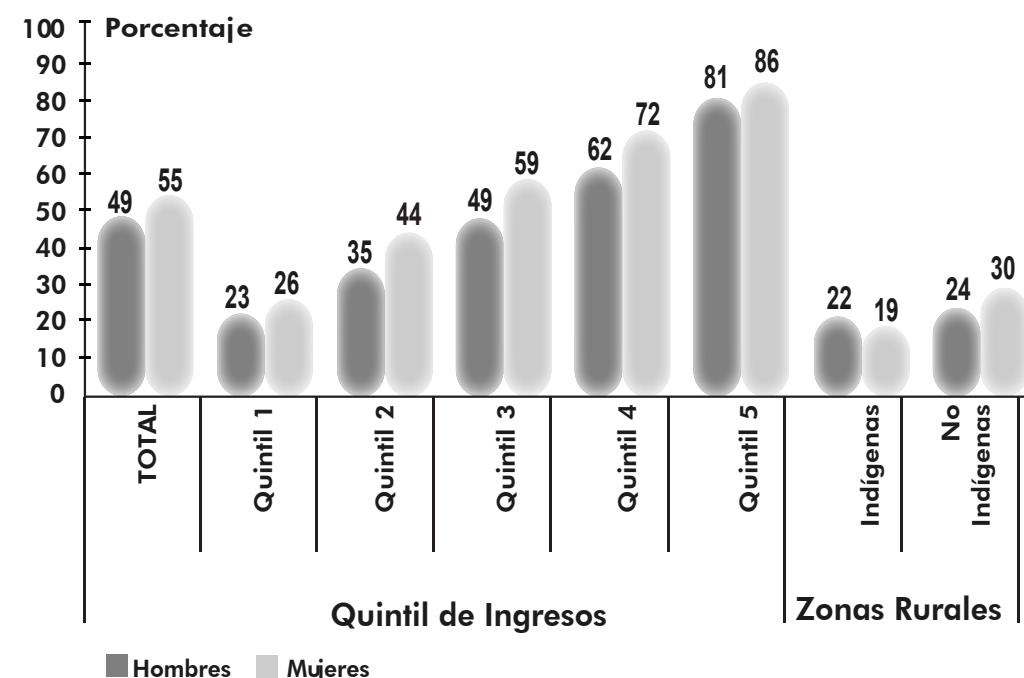


Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países. Excluye niños que no entraron al sistema educativo.

El Gráfico 6 muestra otro indicador relevante, el de deserción escolar, el cual también es un indicador de cohorte, es decir, no corresponde al porcentaje escolar anual sino que se toma una cohorte, que son los jóvenes de 15 a 19 años de edad, y se ve cuántos están fuera del sistema educativo antes de la edad de término de la enseñanza secundaria. Cabe recordar que la mayoría de los países latinoamericanos no tienen educación secundaria como educación obligatoria. De acuerdo al Gráfico 6, en América Latina alrededor de un 41% de quienes ingresaron a estudiar —no se está hablando de los niños que nunca

Gráfico N° 7

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CONCLUSIÓN DEL NIVEL SECUNDARIO SUPERIOR ENTRE JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS SEGÚN CONDICIÓN DE NIVEL DE INGRESO PER CÁPITA Y SEXO (ALREDEDOR DE 2008, EN PORCENTAJE)



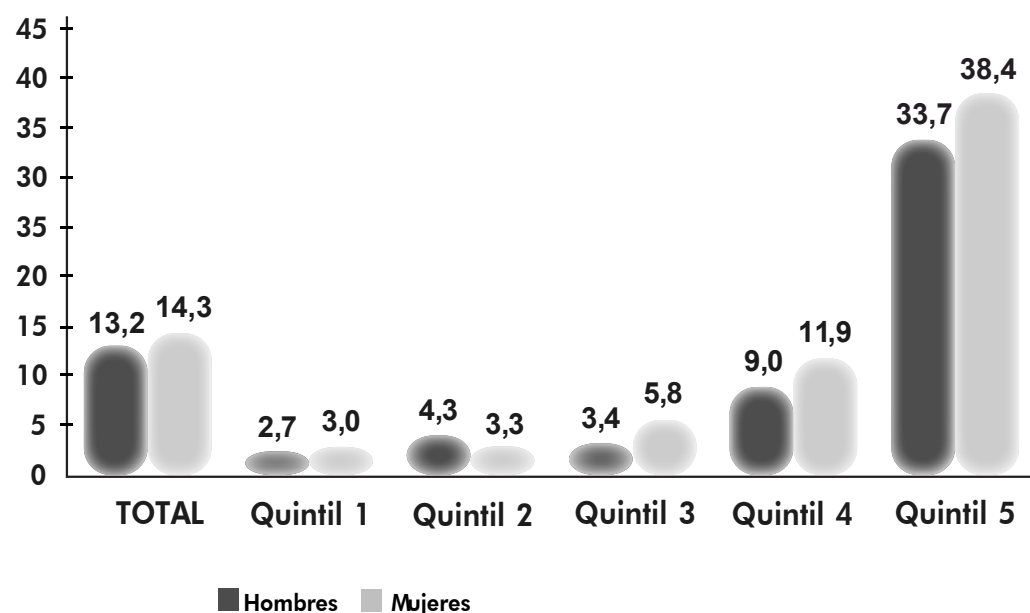
Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países. Las cifras respecto a jóvenes indígenas y no indígenas refieren a 8 países, y corresponden a 2007.

ingresaron porque quedaron completamente excluidos del sistema educativo, que son alrededor de un 1% en promedio en la región latinoamericana— desertó de la escuela en algún momento del ciclo educativo, ya sea en primaria, baja secundaria o secundaria<sup>3</sup>. Se aprecia, igualmente, una desigualdad en términos de los niveles de deserción global en zonas urbanas y rurales. A nivel regional, para ambos sexos, los niveles de deserción escolar son de un 27% en los jóvenes que alguna vez ingresaron al sistema educativo en el período 2008-

<sup>3</sup> Las estadísticas sobre deserción se pueden encontrar en CEPAL (2010).

Gráfico N° 8

CHILE 2009: PORCENTAJE DE CONCLUSIÓN DE AL MENOS 5 AÑOS DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA ENTRE JÓVENES DE 25 A 29 AÑOS, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA Y SEXO



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta de hogares del país.

2009. A nivel urbano esta tasa es del 21% y a nivel rural es del 39%. Evidentemente, cuando se toma la zona rural y se distingue entre jóvenes de origen indígena y pueblos originarios y sus descendientes, las tasas de deserción escolar en esta población son bastante más altas que las de aquellos que no provienen de pueblos originarios, pero al revés de las tendencias generales que son que las mujeres desertan menos, cuando hablamos de poblaciones pertenecientes a pueblos originarios la tendencia es inversa: las mujeres tienden a desertar más y tienden a desertar más tempranamente que los hombres.

A nivel de educación primaria también se dan desigualdades notorias en el terreno de la conclusión de estudios en los distintos países de América Latina aunque éstas son relativamente menores que las observadas en el nivel secundario porque las coberturas

o los niveles de acceso, son prácticamente universales en la mayoría de los países de la región. En la educación secundaria se empiezan a notar altos niveles de desigualdad en términos de conclusión de este ciclo. En efecto, al escrutar lo que acontece con el grupo de jóvenes de 20 a 24 años de edad, según quintil de ingresos y género se observan diferencias sustantivas (Gráfico 7). En cuanto a las mujeres, mientras una de cada cuatro entre los 20 y los 24 años ha concluido la enseñanza secundaria y pertenece al quintil uno (20% más pobre), prácticamente 9 de cada 10 mujeres del quinto quintil (20% más rico) ha finalizado este ciclo. Así, al finalizar la educación secundaria, la desigualdad ya está instalada en el sistema social. Y aquí, al hacer el símil con Chile, no en todos los países esta evidencia es diversa porque el nivel de conclusión de enseñanza terciaria en otros países es bastante más bajo. En Chile, para el caso de los hombres jóvenes de 25 a 29 años, en promedio el 13,2% de este grupo culminó 5 años de educación terciaria, normalmente en la universidad. Acá las diferencias entre el quintil más pobre (quintil 1) y el más rico (quintil 5) son tremendamente significativas tanto para hombres como para mujeres, lo que muestra que la conclusión de la educación universitaria se encuentra extremadamente segmentada por niveles de ingreso familiar (Gráfico 8).

### Niveles de logro y desempeño en el sistema escolar

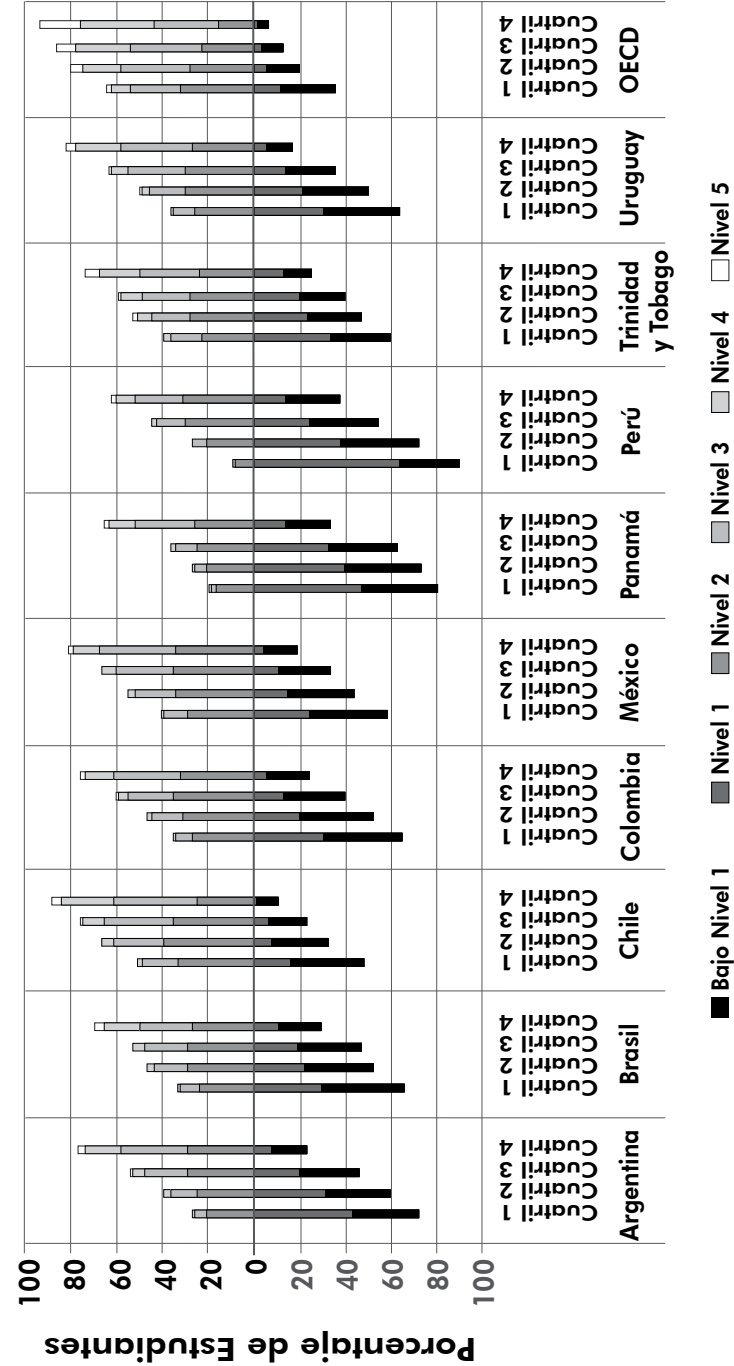
Por su parte, el Gráfico 9 muestra los niveles de desempeño de la prueba PISA en lenguaje para América Latina y el Caribe y el promedio de los países de la OECD. Se constata que a medida que se avanza en niveles de instrucción (nivel 1, 2, etc.) se va progresando en términos de capacidad de comprensión, de interpretación y relación de ideas. Aquí se presenta desde el nivel 2 en adelante como nivel de éxito. Las barras que están bajo el eje (bajo el 0) corresponden a los jóvenes de 15 años a los que se les aplicó la prueba PISA que registran un nivel uno o inferior a éste, es decir, no comprenden lo que leen. Para cada país se midió a los estudiantes de 15 años que rindieron la prueba divididos en cuatro grupos de nivel socioeconómico (cuartiles 1, 2, 3 y 4). El cuartil 1 es el 25%, en términos socioeconómicos, más pobre, y el cuartil 4 es el 25% de jóvenes, entre comillas, más rico<sup>4</sup>.

Se puede apreciar con claridad en todos los países, aunque las diferencias son

<sup>4</sup> Éste es un índice combinado no sólo económico, sino también de situación social.

Gráfico Nº 9

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (9 PAÍSES) Y PROMEDIO OECD: DISTRIBUCIÓN DE LOS NIVELES DE DESEMPEÑO EN LECTURA DE LA PRUEBA PISA 2009 ENTRE LOS ESTUDIANTES DE 15 AÑOS, SEGÚN EL ÍNDICE DE NIVEL SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL (ISEC)



Fuente: CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos de la prueba PISA 2009.

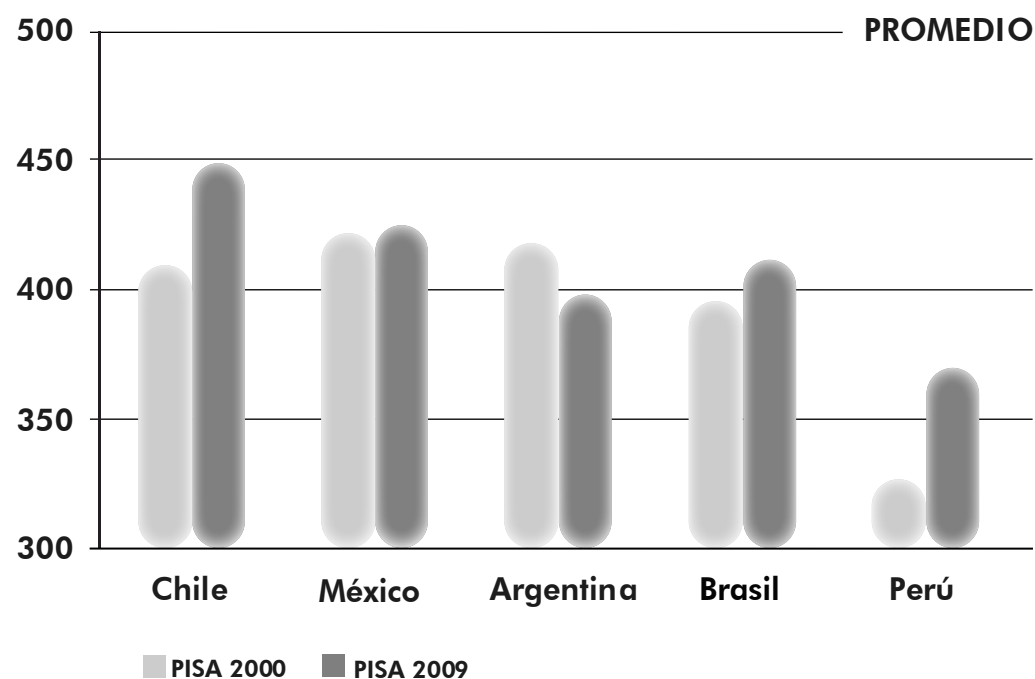
mucho más notorias en la OECD, que los niveles de desempeño (la distribución de los colores en cada barra) son bastante diferentes según el nivel socioeconómico de origen de los estudiantes. Así, a las brechas en años de escolaridad alcanzados por los jóvenes de 15 años se agregan las brechas en aprendizajes efectivos. Por ejemplo, en Chile, en el cuartil 1 aproximadamente el 48% de los jóvenes de 15 años no tiene una capacidad de comprensión de lectura mínima. Naturalmente, ese porcentaje de bajo rendimiento va disminuyendo en la medida en que se avanza en términos de cuartiles. Esto, obviamente, denota la gran diferencia que hay entre calidades o, si se quiere, de desempeños. No se sabe cuál es la calidad real que hay detrás, pero sí se sabe que esta calidad se traduce en diferenciaciones de desempeños muy brutales en términos de origen socioeconómico. Por otro lado, existen dos problemas que suelen estar muy correlacionados entre sí, y que se los presenta normalmente como uno solo. Estas grandes diferencias en términos de rendimientos tienen dos tipos de procesos. Uno, la gran segmentación que hay en la oferta educativa: existen escuelas para estudiantes pobres y escuelas para estudiantes ricos. Esa es una cara de la moneda, pero también hay otra a la que normalmente se le da menos atención porque va muy asociada a lo anterior. Existe una segregación educativa, por cierto, dado que los estudiantes ricos se van con los estudiantes ricos, y los estudiantes pobres conviven e interactúan con los estudiantes pobres. Los de clase media van de un lado a otro pero, en términos polares, los más ricos sólo se juntan con los más ricos, en colegios ricos, y los más pobres sólo pueden juntarse con los más pobres, en colegios pobres.

La desigualdad no se manifiesta únicamente en que las escuelas sean de alta o de baja calidad en infraestructura, o que los profesores estén más o menos capacitados, o que tengan mayor o menor formación continua, sino que también en el hecho que a los estudiantes de menor *background* cultural se los junta con los de menor *background* cultural, y, consecuentemente, a los estudiantes de mayor vulnerabilidad social se los junta con otros estudiantes de similares características. Por lo tanto, se van reproduciendo de este modo, en la práctica, las desigualdades, las cuales tienen un impacto directo en las trayectorias educativas y laborales de los jóvenes.

Últimamente, Chile en comparación con los países de la OECD, ha aumentado su puntaje de rendimiento en la prueba PISA. El Gráfico 10 da cuenta de la variación entre los puntajes obtenidos en lectura de los años 2000 y 2009. Cómo se puede observar, todos

Gráfico N° 10

CAMBIO EN LOS PUNTAJES DE LECTURA EN LA PRUEBA PISA, PERÍODO 2000-2009 (PROMEDIO PAÍSES OECD)

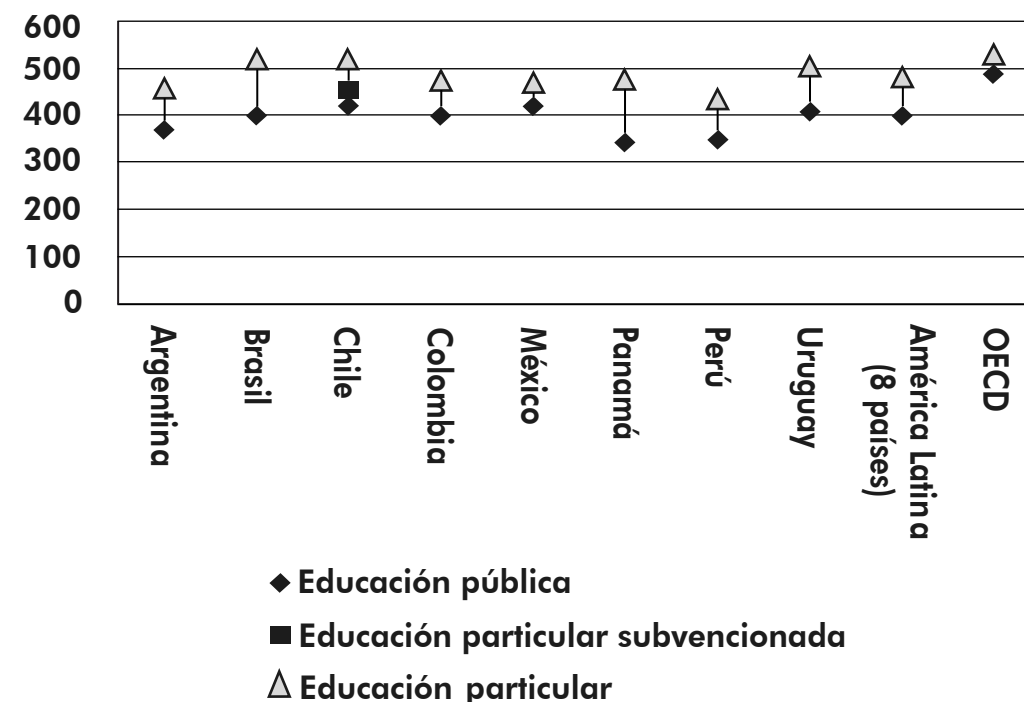


Fuente: OECD (2011); PISA (2009).

los países de la región que rindieron la prueba PISA en estos años obtuvieron puntajes bajo el promedio de la OECD, siendo el mejor rankeado Chile, con 450 puntos (50 puntos menos que la media OECD). Sólo Argentina disminuyó en su puntaje (20 puntos) respecto al 2000. Sobresalen Perú y Chile como los países (a nivel global) que más aumentaron su puntaje, con aproximadamente 40 puntos más que la medición anterior (año 2000), equivalente a un año pedagógico adicional. Cabe destacar, que hay una clara distinción entre los puntajes que obtienen en promedio los estudiantes que cursan estudios en establecimientos de educación pública y aquellos que provienen de la educación privada (Gráfico 11). Ahora bien, los rendimientos no tienen que ver tanto con el tipo de escuela,

Gráfico N° 11

PUNTAJE PROMEDIO EN LECTURA DE LA PRUEBA PISA, SEGÚN TIPO DE ESCUELA (2009)



Fuente: CEPAL, sobre la base de PISA (2009).

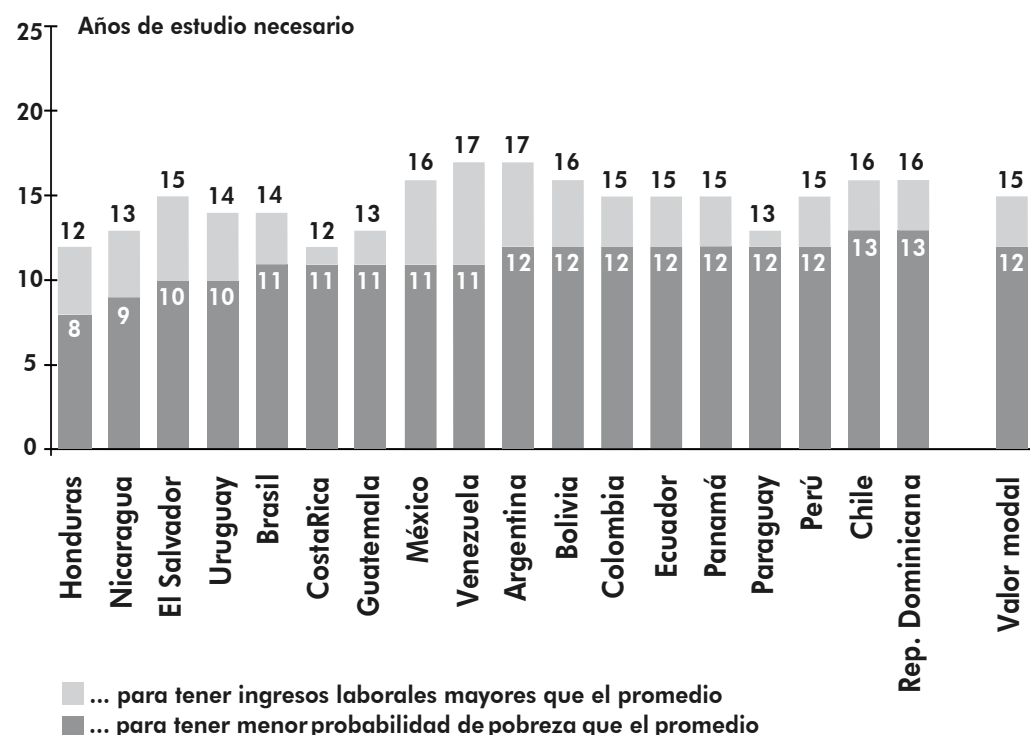
sino que con el origen socioeconómico de los estudiantes que van a cada tipo de escuela.

El gran problema de los jóvenes y de los niños de América Latina es que enfrentan problemas de deserción escolar, de calidad de la formación recibida y de bajos niveles de conclusión educativa, sobre todo en la enseñanza secundaria. Dicho eso, las probabilidades de estar en situación de pobreza empiezan a disminuir sólo cuando un joven, en este caso un ocupado de 20 a 29 años de edad, ha logrado completar la enseñanza secundaria. Por ende, es indudable que la deserción escolar no hace otra cosa sino perpetuar y reproducir la pobreza. O sea, si se mantiene un alto nivel de deserción escolar, se reproduce la pobreza (Gráfico 12).



Gráfico N° 12

PROMEDIO DE LOS OCUPADOS DE 20 A 29 AÑOS DE EDAD EN AMÉRICA LATINA (ALREDEDOR DE 2008, EN NÚMERO DE AÑOS DE ESTUDIO)



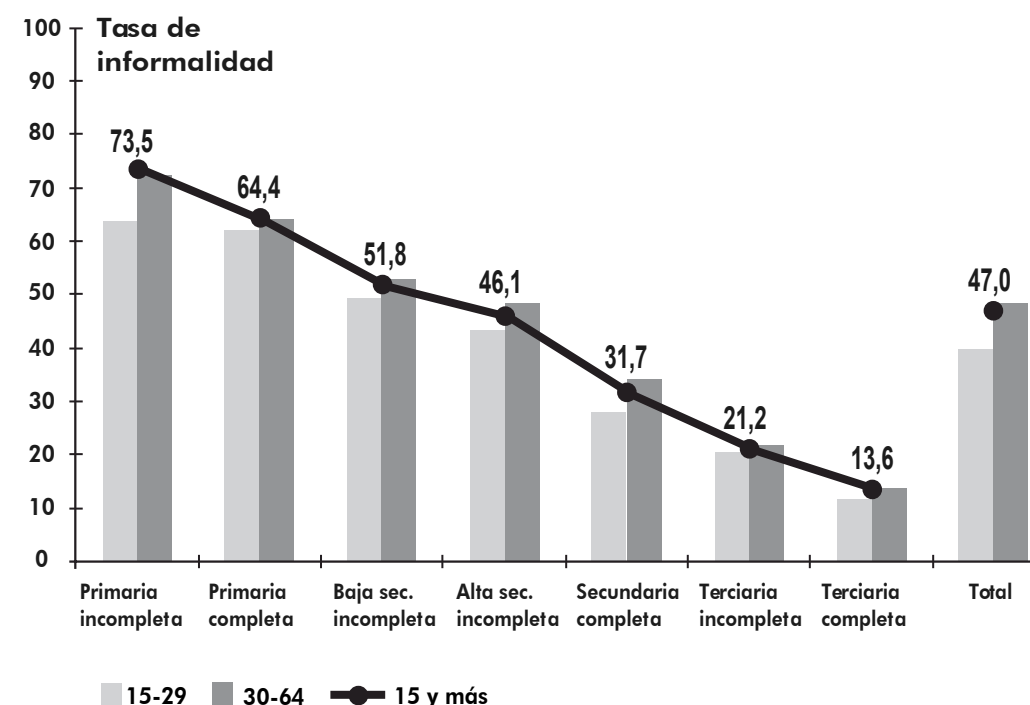
Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

La existencia de patrones en el mundo del trabajo asociados al capital educativo también es posible de observar en el Gráfico 13, el cual muestra cómo las tasas de informalidad van decreciendo en América Latina en la medida en que se avanza en el nivel educativo o en los años de estudio alcanzados.

Resulta entonces evidente que para tener ingresos laborales más significativos, superiores a la media, se requieren más o menos, en promedio, unos tres años adicionales de educación superior. Y, obviamente, el nivel educativo está asociado a la calidad del empleo. El Gráfico 14 revela la diferencia en términos de ingresos laborales que obtiene

Gráfico N° 13

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): TASAS DE INFORMALIDAD SEGÚN NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO (EN PORCENTAJES) (2008)

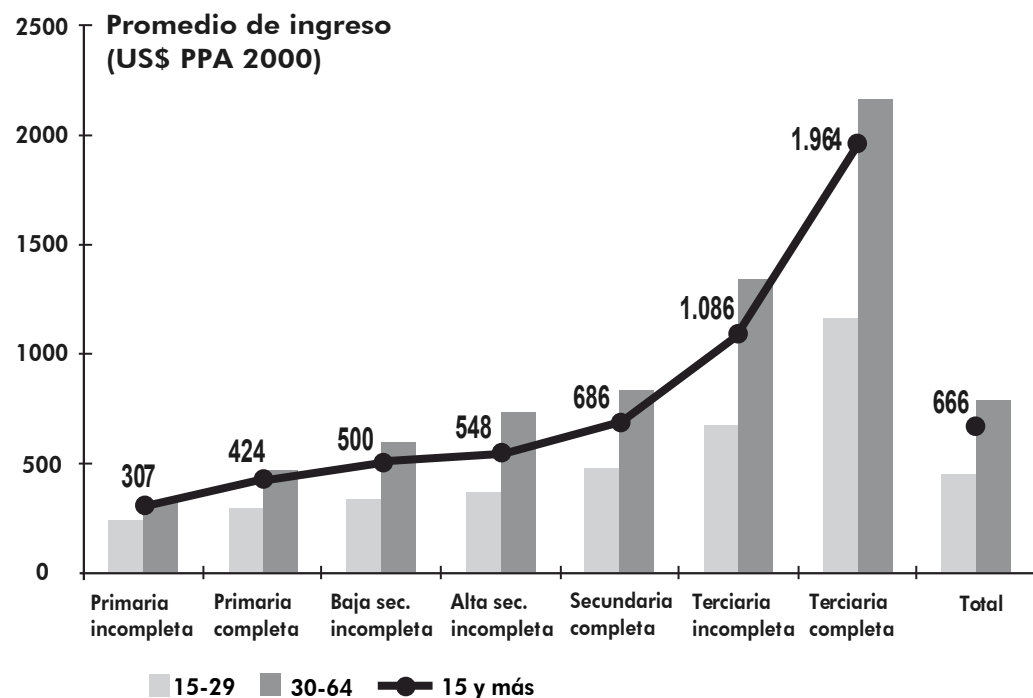


Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países (2008).

un ocupado según el último nivel educativo alcanzado. Se comparan los jóvenes y los adultos, donde claramente las diferencias son muy significativas; con el ingreso asociado a la alta secundaria incompleta —esto está en dólares comparados en términos de paridad de poder adquisitivo, con US\$ 548— no se puede mantener una familia, y por lo tanto ese es un umbral, vale decir, ese tipo de salario mensual es el salario que deja con alta probabilidad a una persona dentro de la pobreza. Es sobre US\$ 650 mensuales lo que tiene que ganar un trabajador para tener altas probabilidades de estar sobre la línea de la pobreza, y eso se logra con la enseñanza secundaria completa y/o con la terciaria incompleta.

Gráfico N° 14

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INGRESOS LABORALES MENSUALES DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE 15 A 29 AÑOS, DE 30 A 64 AÑOS Y DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN EL NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO (EN PORCENTAJES Y DÓLARES DE 2000 PPA)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países (2008).

Naturalmente, con educación universitaria completa los ingresos se disparan.

## Desafíos

Ciertamente, los desafíos educativos son bastante variados en América Latina y varían naturalmente entre países. En algunos países las apuestas tienen que centrarse fundamentalmente en la formación inicial y la enseñanza pre escolar, pero no sólo ahí. Debieran revisarse, sobre todo para los estudiantes más pobres, la pertinencia y relevancia de los currículos y la situación de los docentes. Hay que fortalecer la educación multicultural e intercultural y obviamente la educación para la democracia y la paz. Es necesario velar porque haya una introducción adecuada y un aprovechamiento equitativo de las TICs. Se deben reforzar planes de educación para toda la vida; no necesariamente la educación formal, pero sí educación para toda la vida. En el caso chileno, particularmente, hay que fortalecer el acceso y conclusión de la educación técnico-profesional, y de la universitaria que está bastante más masificada. Y, algo de lo que adolecen todos los países de la región, pero en general muchos de los países (incluso desarrollados), es la inexistencia de instancias y mecanismos que promuevan la vinculación entre educación postsecundaria y mercado laboral. En esta perspectiva, hace falta planificación y monitoreo de modo de tener una adecuada oferta educativa para el tipo de demanda laboral que va a haber en la práctica en los mercados del trabajo en los próximos 20 o 30 años.

## Bibliografía

CEPAL (2010). Panorama Social de América Latina. Santiago, CEPAL. En <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl>

OECD (2011). Education at a Glance. Paris, OECD.

PISA (2009). Results: Learning Trends: Changes in Student Performance Since 2000. En <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisa2009/pisa2009resultslearningtrends-changesinstudentperformancesince2000volumev.htm>

## 3

## Equidad y Cohesión Social en Chile: Breve Contextualización

Oscar Espinoza y Luis Eduardo González<sup>5</sup>

**E**N EL PRESENTE CAPÍTULO se pretende hacer una breve contextualización respecto del fenómeno de la equidad y la cohesión social en Chile. El trabajo se desarrolla sobre la base de antecedentes oficiales y datos recopilados en distintos estudios e investigaciones realizadas en los últimos años y que de una u otra forma permiten aproximarse al tema.

En ese contexto, cabe destacar tres ideas fuerza que se expondrán en los próximos párrafos:

- ▶ Chile es una sociedad altamente segmentada en terminos sociales, culturales y económicos.
- ▶ En todos los niveles del sistema se ha producido un incremento sustantivo de la cobertura pero sin un acceso equitativo a educación de calidad.

<sup>5</sup> Investigadores del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) y del Centro de Investigación en Educación (CIE), Universidad UCINF.

- ▶ Las trayectorias educativas y laborales que se aprecian en la juventud chilena son disímiles y se encuentran asociadas a la cuna de origen.

### La segmentación y la falta de cohesión social

La sociedad chilena es, en el mundo, una de las más segmentadas. En general, en América Latina, las sociedades son muy estratificadas, pero la sociedad chilena es especialmente estratificada. El desarrollo social, económico y cultural chileno, está “manchado” por usar un término crítico, por esta segmentación y por esta estratificación social. La diferencia entre el tipo de vida y el tipo de consumo o las regalías que tienen las personas del primer quintil y las personas del quinto quintil, que es el más rico, son abismantes. Y eso también se refleja en la conformación del sistema educativo. Dado ello, corresponde a los educadores y planificadores en educación, incidir de alguna manera desde los espacios que dispone cada cual luchar para alivianar esta injusticia. La segmentación es observable en distintas situaciones. En efecto, Chile ha sido históricamente un país altamente estratificado socialmente con enormes brechas en el nivel de ingreso familiar. Según la última encuesta CASEN (2011) la población asociada al quintil de ingreso más rico (quintil v) tiene un ingreso 36 veces superior en promedio al quintil más pobre (quintil 1). Otro aspecto relevante que vale la pena mencionar dice relación con el ingreso a la educación superior por parte de los distintos estratos económicos. Así, las cifras llevan a concluir que si bien ha mejorado la participación de los quintiles más pobres en el sistema terciario, no es menos cierto que esa participación está muy lejos de la observada con los jóvenes que provienen de los quintiles más ricos, esto es, los quintiles IV y V (Espinoza & González, 2011, 2012).

En el terreno de la movilidad aun cuando se han producido avances, todavía resta mucho por progresar para lograr una sociedad cohesionada. En efecto, un indicador que no deja de sorprender en la actualidad deja en evidencia que el 60% de los jóvenes que ingresa a la educación superior es primera generación. Ello, indudablemente, da cuenta de un cambio notable que de continuar proyectándose y afianzándose en el tiempo permitirá contar con una población con más años de escolaridad y, consecuentemente, con una población habilitada para acceder a mejores trabajos y salarios (Espinoza, González & Uribe, 2009).

Tabla N° 1

VARIACIÓN DE LA COBERTURA EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA POBLACIÓN DE 18 A 24 AÑOS SEGÚN QUINTIL DE INGRESO, 1990-2006 A/

| QUINTIL                                | 1990        | 1992        | 1994        | 1996        | 1998        | 2003        | 2006        |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| I                                      | 4,4         | 7,9         | 9,1         | 8,8         | 8,7         | 14,7        | 17,3        |
| II                                     | 7,7         | 9,8         | 10,2        | 15,4        | 13,3        | 21,4        | 22,4        |
| III                                    | 12,4        | 13,0        | 17,4        | 21,5        | 23,2        | 33,1        | 31,7        |
| IV                                     | 22,0        | 23,9        | 32,1        | 35,2        | 38,9        | 46,9        | 49,6        |
| V                                      | 40,7        | 41,2        | 54,8        | 60,0        | 65,4        | 73,6        | 80,0        |
| <b>TOTAL</b>                           | <b>16,2</b> | <b>17,8</b> | <b>24,1</b> | <b>28,2</b> | <b>29,4</b> | <b>37,6</b> | <b>38,3</b> |
| <b>ÍNDICE DISPERSIÓN QUINTILES V/I</b> | <b>9,3</b>  | <b>5,2</b>  | <b>6,0</b>  | <b>6,8</b>  | <b>7,5</b>  | <b>5,0</b>  | <b>4,6</b>  |

Fuente: MIDEPLAN, División Social, Encuestas CASEN de los años respectivos.  
A/ Se excluye el servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar

La Tabla 2 muestra la distribución del destino educacional de los hijos, atendiendo a la educación de los padres (Outflow). Llama la atención, en primer lugar, la alta correspondencia que se da entre padre con educación superior e hijo con educación superior. En efecto, casi el 90.0% de quienes son hijos de padres con educación de nivel terciario tiene educación postsecundaria, siendo muy bajas las posibilidades de que un hijo de padre con educación de tercer nivel no tenga educación superior. Algo similar sucede con los hijos de madres con educación postsecundaria (84,0%). Por otra parte, el 57,0% de quienes son hijos de padres con educación primaria tienen educación secundaria completa como mínimo; muy similar es el resultado en el caso de las madres. Otro aspecto destacable es que los hijos de padres con educación secundaria logran llegar a la educación superior. Es así como un 42,0% de los hijos de padres con educación secundaria incompleta tiene educación superior y el 54,0% de los hijos de padres con secundaria completa cuenta con

Tabla N° 2

DISTRIBUCIÓN DE DESTINO EDUCACIONAL DE LOS HIJOS, ATENDIENDO A LA EDUCACIÓN DE LOS PADRES (OUTFLOW)

| NIVEL EDUCACIONAL DE LOS PROGENITORES | NIVEL EDUCACIONAL DEL ENCUESTADO |                       |                     |              |              |               |
|---------------------------------------|----------------------------------|-----------------------|---------------------|--------------|--------------|---------------|
|                                       | Hasta primaria completa          | Secundaria incompleta | Secundaria completa | Superior     | Total        |               |
| Nivel educacional del padre           | Hasta primaria completa          | 20,3%                 | 22,3%               | 41,3%        | 16,1%        | 100,0%        |
|                                       | Secundaria incompleta            | 6,9%                  | 36,1%               | 15,3%        | 41,7%        | 100,0%        |
|                                       | Secundaria completa              | 1,8%                  | 8,3%                | 36,1%        | 53,8%        | 100,0%        |
|                                       | Superior                         | 0,0%                  | 0,0%                | 10,1%        | 89,9%        | 100,0%        |
|                                       | <b>Total</b>                     | <b>10,4%</b>          | <b>16,0%</b>        | <b>31,3%</b> | <b>42,2%</b> | <b>100,0%</b> |
| Nivel educacional de la madre         | Hasta primaria completa          | 18,7%                 | 23,6%               | 40,4%        | 17,3%        | 100,0%        |
|                                       | Secundaria incompleta            | 7,9%                  | 25,8%               | 28,1%        | 38,2%        | 100,0%        |
|                                       | Secundaria completa              | 2,9%                  | 4,7%                | 27,9%        | 64,5%        | 100,0%        |
|                                       | Superior                         | 0,0%                  | 3,8%                | 12,3%        | 84,0%        | 100,0%        |
|                                       | <b>Total</b>                     | <b>11,0%</b>          | <b>16,6%</b>        | <b>31,9%</b> | <b>40,5%</b> | <b>100,0%</b> |

Fuente: Encuesta de Movilidad Social aplicada por los autores (Ver Espinoza, González & Uribe, 2009).

educación superior. En el caso de los hijos de madres con enseñanza secundaria incompleta la situación es similar a la de los padres con enseñanza secundaria incompleta. En este caso, el 65,0% de los hijos de madres con educación secundaria completa accede a la educación superior (Ver Tabla 2).

Esta transformación paulatina debiera, igualmente, en el mediano plazo contribuir a eliminar gradualmente las barreras para alcanzar una sociedad más cohesionada y equitativa. Sin embargo, es imprescindible que para que eso ocurra desde el Estado debieran generarse políticas públicas que apunten también a erradicar la segregación social, eco-

nómica y cultural que ha caracterizado a Chile, en particular en las últimas tres décadas.

## Cobertura e Inequidad en el Sistema educativo

Una segunda idea que es necesario enfatizar dice relación con el incremento permanente que ha experimentado la matrícula y la cobertura en el sistema educacional en todos sus niveles en el mundo, en América Latina y en Chile en particular. En los tiempos actuales se observa que en Europa o en América del Norte casi todos los niños y niñas tienen la posibilidad de acceder al sistema y a una educación de calidad donde hay bastante homogeneidad en cuanto al tipo de establecimientos educacionales existentes así como en relación a los costos. De igual forma, en América Latina, en general, y en Chile en particular, se ha producido un crecimiento sustantivo en la matrícula, alcanzándose una altísima cobertura en la educación primaria (casi total) y en la educación secundaria. En el nivel terciario, en cambio, la cobertura para el grupo etario comprendido entre los 18 y 24 años bordea el 40% cifra que está muy por debajo de la cobertura que registran los países de la OECD en este nivel equivalente al 60% (Ver Tabla 3). No obstante, en Chile el acceso a la educación superior ha registrado un crecimiento aceleradísimo en los últimos 20 años como consecuencia de la irrupción de las instituciones privadas (universidades, centros de formación técnica e institutos profesionales).

El incremento de la matrícula y la cobertura, desafortunadamente no ha ido acompañado por una oferta que garantice educación de calidad. Por el contrario, conforme avanza el tiempo y se consolida el proyecto neo liberal y junto con ello la estrategia privatizadora del sistema, la educación pública tanto en el ámbito escolar como en el universitario ha continuado deteriorándose. A raíz de esta situación, en los últimos dos años han habido múltiples y masivas protestas estudiantiles que en lo medular están cuestionando el modelo educativo imperante, demandando, por una parte, educación pública, gratuita y de calidad y, por otra, fin al lucro.<sup>6</sup>

Ahora bien, tanto en el ámbito escolar como en el nivel terciario la matrícula en el sector privado supera con holgura a la pública. Este fenómeno se explica por las

<sup>6</sup> La legislación actual permite el lucro en el nivel escolar y en el ámbito de los institutos profesionales y los centros de formación técnica. Empero, curiosamente a nivel de universidades la normativa no lo ampara. Pese a ello, las universidades privadas nuevas en su mayoría han recurrido a distintas artimañas para lucrar, incluyendo la conformación de sociedades espejos e inmobiliarias.

Tabla N° 3

## COBERTURA POR NIVEL EDUCATIVO (2010)

| NIVEL EDUCATIVO   | % COBERTURA |
|---|-------------|
| Preescolar (1)  | 37%         |
| Básico  | 95%         |
| Media total (2)   | 81%         |
| Superior  | 39%         |
| (1) Estimada.<br>(2) La matrícula de la educación media técnico profesional supera al 40% de la matrícula total secundaria. |             |

Fuente: Mineduc (2011a).

políticas privatizadoras impulsadas por la dictadura de Pinochet desde el año 1981 y refrendadas después en democracia bajo los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia.

En lo que concierne a la dependencia de las instituciones educacionales debe señalarse que en Chile existen tres tipos de establecimientos en el ámbito escolar: los colegios privados que amparan al sector más pudiente de la población y que imponen altos costos en la colegiatura, los colegios privados subvencionados –con financiamiento parcial del Estado y de los padres en una modalidad llamada de financiamiento compartido<sup>7</sup>, y los colegios públicos que dependen de las municipalidades y que reciben financiamiento del Estado. Esta estructura ampara una oferta muy variada en términos de calidad que garantiza una formación de primer nivel para los niños y jóvenes que concurren a las escuelas particulares pagadas y una formación bastante paupérrima para los jóvenes que asisten a

<sup>7</sup> Si bien este sector debiera recibir a todo tipo de niños, se constata que seleccionan entre sus postulantes para garantizar mejores resultados.

las escuelas públicas (municipales).

La Escuela, tal y como se la conoce hoy, no es una institución tan antigua ya que ostenta una data aproximada de trescientos años. Antes los ricos y los hijos de nobles, se educaban en su casa con tutores y luego se fueron incorporando también los conventos. Habían otras opciones; pero poco a poco se fue cimentando el espacio de la “escuela pública” en el marco del desarrollo y consolidación del Estado docente y donde los niños y jóvenes de distintas clases sociales confluían e interactuaban independiente de su origen social.

Aunque haya una gran masificación se mantiene la inequidad en el sistema y esa inequidad ya no está dada por la posibilidad de asistir a la escuela, sino por la calidad de la educación que se recibe. Si se observan los resultados que arrojan periódicamente las pruebas del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) y la Prueba de Selección Universitaria (PSU) se puede verificar que existe una alta correlación entre los puntajes alcanzados por los estudiantes en las pruebas antes mencionadas y los tipos de establecimientos donde cursaron sus estudios. En efecto, quienes asisten a colegios particulares pagados obtienen en promedio puntajes más altos en dichas pruebas lo que garantiza su ingreso a las mejores universidades. En cambio, quienes concurren a escuelas municipales obtienen puntajes bajo el promedio y, por ende, tienen escasas posibilidades de matricularse en las universidades más prestigiosas. De ese modo, las trayectorias educativas y laborales se van cimentando desde el ingreso al sistema escolar y están claramente permeadas por el origen familiar. Ello ocurre como ya se ha dicho por ser Chile una sociedad altamente estratificada. De ahí que si se conoce la comuna donde ha nacido un niño o una niña, cualquier persona puede decir “mire, usted va a llegar a tal parte, su oficio va a estar en tal rango, su nivel educativo va a estar en tal sector, usted va a llegar hasta ahí, su sueldo va a ser tal, su calidad de vida va a ser tal, el servicio de salud al cual Ud. podrá acceder va a ser tal”.

El gran discriminador de los puntajes SIMCE no es la Escuela como se suele informar en los medios de comunicación. En efecto, si se miran los puntajes, son exactamente iguales de buenos o de malos los resultados obtenidos por estudiantes que asisten a establecimientos municipales y privados. Pero si se filtran los resultados por nivel socioeconómico se puede constatar que los logros obtenidos por los estudiantes que estudian en liceos municipalizados son mejores que aquellos logrados por los jóvenes que

Tabla N° 4

PUNTAJES PROMEDIO NACIONAL SIMCE ALUMNOS DE 4° BÁSICO  
SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO (2011)

| GRUPO SOCIOECONÓMICO | LECTURA | MATEMÁTICAS | CIENCIAS NATURALES |
|----------------------|---------|-------------|--------------------|
| Bajo                 | 249     | 235         | 234                |
| Medio bajo           | 253     | 243         | 243                |
| Medio                | 267     | 259         | 260                |
| Medio alto           | 284     | 278         | 280                |
| Alto                 | 299     | 301         | 297                |

Fuente: Mineduc (2011b).

concurrer a colegios particular pagados. Por lo tanto, lo que discrimina en los resultados de las pruebas SIMCE no son los sostenedores de los establecimientos sino que el origen socioeconómico de los estudiantes. Empero, en los grandes avisos de las primeras páginas de los distintos medios de comunicación lo que se informa es que “las escuelas estatales son pésimas”. Ese es el mensaje. Pero si se comparan los puntajes SIMCE según nivel socioeconómico en alumnos de cuarto básico se verifica que hay entre 50 y 60 puntos de diferencia a favor de los jóvenes/niños que provienen del quintil más rico comparado con aquellos que se asocian al quintil más pobre (Ver Tabla 4).

Desde los cursos más elementales de la educación básica hay una discriminación en el sistema y le están diciendo a la familia o a los estudiantes “mire, a usted le da para llegar hasta aquí. No puede aspirar a más”. Un dato curioso que vale la pena resaltar y que complementa el diagnóstico previo es que al menos existen dos estudios de pruebas SIMCE que se les han aplicado a los profesores para evaluar cuánto es lo que realmente saben. Los estudios han concluido que los docentes saben exactamente lo mismo que los niños, la correlación es casi uno. Es más son tan deficientes algunos resultados en el plano de la formación de los profesores que se llegó a establecer en fecha reciente que

en la Región de Los Lagos los profesores de educación básica de las escuelas rurales no saben sumar ni restar. Ello deja entrever que el sistema escolar y las universidades no están cumpliendo su rol, lo que contribuye a que persista la desigualdad entre los niños de distintos estratos socioeconómicos.

En los países desarrollados eso es impensado, y en muchos países de América Latina la situación es bastante mejor pues no se aprecia tanta desigualdad, aunque hay excepciones, obviamente. Por ejemplo, algunos meses atrás en Inglaterra una de las princesas tuvo un hijo en un hospital público al lado, probablemente, de una inmigrante china o africana o latinoamericana, sin ningún problema. Estaba en el mismo tipo de cama recibiendo un servicio muy similar al que podría estar recibiendo una persona común, incluso recién llegada a Inglaterra. Esa situación, sin duda, impacta y obliga a meditar respecto del tipo de sociedad que existe y el tipo de sociedad que se pretende alcanzar. El desafío está latente y es posible lograr una sociedad más cohesionada con mayor equidad en el acceso a todo tipo de servicios, incluyendo el educativo, sin importar la cuna de origen. Se trata de romper de una vez con las enormes desigualdades que ha padecido nuestra sociedad por siglos y alcanzar una organización que nos haga sentir plenos y realizados en todo sentido.

Dado este panorama, se pueden observar las bases del sistema educativo chileno para aportar más argumentos a la discusión. Ciertamente, la modalidad de educación pre escolar es aún insuficiente (muy por debajo de lo que acontece en países desarrollados) a pesar del incremento de la cobertura observado en este nivel en los últimos años. Lo lamentable es que en este nivel no haya ningún control de parte del Ministerio de Educación. Cualquier persona hoy por hoy puede instalar un jardín infantil, sin preguntarle a nadie y la única responsabilidad que debe asumir es el pago de los impuestos territoriales a la municipalidad para que le dé permiso para usar incluso una casa como jardín infantil. En la actualidad hay muchos jardines infantiles que no están enrolados en el Ministerio, de los cuales no hay ningún dato. El 37% de cobertura que se informa en las cifras oficiales (ver Tabla 3) es un estimativo y no da cuenta de lo que está pasando en este nivel educacional.

En la enseñanza básica hoy día, la cobertura, es prácticamente completa conforme lo que indican las cifras oficiales. No obstante, un estudio reciente (Espinoza, Castillo, González & Loyola, 2012) revela que la deserción temprana también es significativa e

incluso muy superior a lo que se informa en las estadísticas gubernamentales. En efecto, las cifras informadas por la Municipalidad de Cerro Navia señalan que la deserción entre los años 2006 y 2008 no superaba el 0,5 % (ver Gráfico 1). En la enseñanza media, a su vez, se ha logrado una altísima cobertura y una tasa de deserción también importante. Y en el ámbito de la educación superior la cobertura supera el 40% lo que se asemeja al patrón observado en América Latina, en general, pero se encuentra muy por debajo de las tasas que presentan los países de la OECD que en promedio bordean el 60% de cobertura para la población comprendida entre los 18 y 24 años. Ni hablar si se compara este indicador con lo que presentan países como EE.UU o Japón donde la cobertura bordea el 80%. Ahora bien, este incremento sostenido de la cobertura en el nivel terciario obviamente ha redundado en las últimas dos décadas en un número creciente de graduados lo que está ocasionando en algunas áreas del conocimiento una sobreoferta de profesionales. Por ejemplo, Psicología, Ingeniería Comercial y Periodismo son carreras donde hay evidencia que revela que existe en la actualidad sobreoferta de profesionales en Chile.

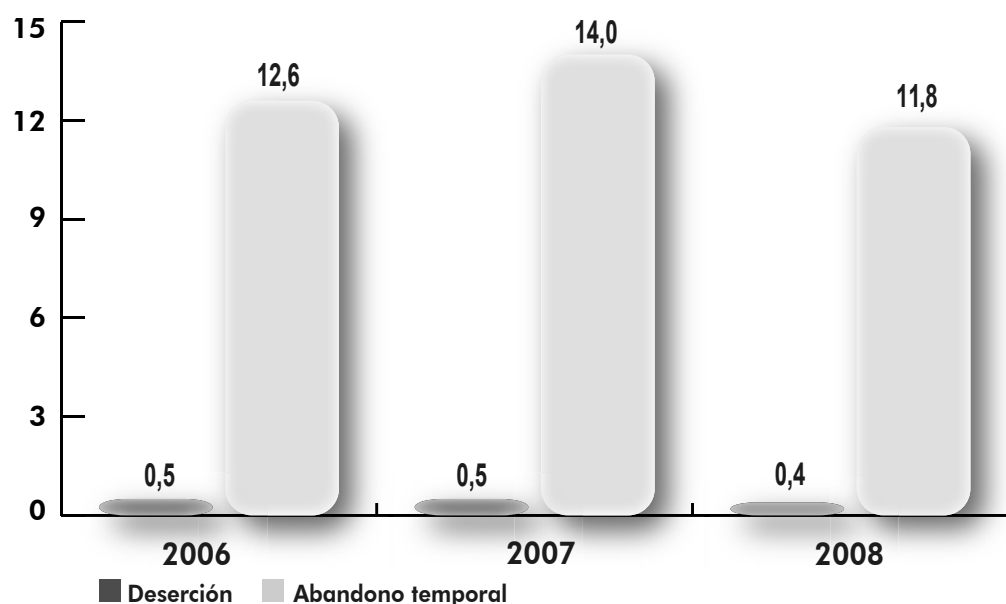
A los aspectos ya mencionados y documentados previamente y que dan cuenta de la falta de oportunidades y de cohesión social en la sociedad chilena debe agregarse el fenómeno de la deserción escolar temprana sobre el cual existen escasos estudios.<sup>8</sup> El Gráfico 1 que se consigna a continuación da cuenta de las tasas de deserción y abandono escolar verificadas en la enseñanza básica (1° a 8°) en establecimientos municipales de la comuna de Cerro Navia, una comuna con altos índices de pobreza y bajo nivel de escolaridad al igual que muchas otras comunas de la Región Metropolitana que registran similares índices.

En el terreno de la deserción en la Enseñanza General Básica el Ministerio de Educación ha llegado a reseñar en fecha reciente que esta ascendería al 0,5%. Sin embargo, el análisis para una cohorte sobre la base de los Censos de 1992 y 2002 llegó a concluir que la deserción ascendía al 16,5%. En otras palabras, uno de cada seis niños no terminaba la EGB. En la misma perspectiva del análisis intercensal, el estudio que da origen

<sup>8</sup> Un estudio reciente titulado "Factores familiares asociados a la deserción escolar en Chile" fue concluido en fecha reciente por los autores (Ver Espinoza, Castillo, González & Loyola, 2012). De hecho, el seminario que da origen a esta publicación y que tuvo lugar en junio de 2012 en dependencias de la UNESCO es el corolario de dicho estudio financiado por el Programa FONDECYT de CONICYT entre los años 2009 y 2012. El propósito perseguido en ese estudio no era otro sino que realizar un análisis de la deserción real y el abandono temporal en una comuna vulnerable del gran Santiago. La comuna en cuestión fue Cerro Navia.

Gráfico N° 1

## DESERCIÓN Y ABANDONO ESCOLAR EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICO MUNICIPAL EN LA COMUNA DE CERRO NAVIA (2006-2008)



Fuente: Espinoza, Castillo, González & Loyola (2012).

al presente capítulo (Espinoza, Castillo, González & Loyola, 2012) corroboró que la deserción en el nivel primario bordeaba el 10% en la comuna de Cerro Navia. Ello lleva a concluir que la deserción en comunas vulnerables está lejos de superarse como se plantea desde el Ministerio de Educación. Desafortunadamente, los registros que se llevan en el Mineduc y en los propios colegios no permiten dimensionar con total certeza la gravedad del problema.

Pero si se analiza la situación de los colegios y se empieza a seguir a los niños como se hizo en el proyecto de investigación en que basa este trabajo, realizado entre los años 2009 y 2012, se puede constatar que hay una cantidad significativa de niños (aproximadamente el 10%) que están abandonando las aulas temporal y/o definitivamente. Lo que está ocurriendo es que muchos niños asisten a la escuela en forma ocasional —de repente

van, de repente salen, de repente están y, en definitiva, terminan no siendo alumnos regulares del sistema—. Entonces, en las cifras oficiales y en las cifras que la propia escuela genera hay encubierto un problema que es significativo. Ese ha sido, precisamente, uno de los grandes logros del estudio: el haber identificado que la diferencia entre la deserción y el abandono real de la escuela y lo que dicen las cifras oficiales es enorme para niños que están cursando desde primero a octavo básico. Esta situación evidentemente genera un tremendo problema que dice relación directa con la inequidad que produce el sistema que se ve reflejada en una tasa de permanencia y graduación menor a la esperada en el nivel básico.

### Trayectorias educativas y laborales

En otro orden de cosas, se señalaba en la introducción de este capítulo que una tercera idea fuerza estaba dada por las trayectorias educativas y laborales que se aprecian en la juventud chilena, las cuales son disímiles y se encuentran asociadas, lamentablemente, a la cuna de origen. En otras palabras, quienes tienen la fortuna de asistir a colegios pagados recibirán una formación de calidad y tendrán altísimas probabilidades de acceder a las universidades más prestigiosas y obtener un título profesional que les asegurará un buen pasar. En contraste, quienes se matriculen en las escuelas municipales tendrán escasas probabilidades de acceder a las universidades más selectivas.

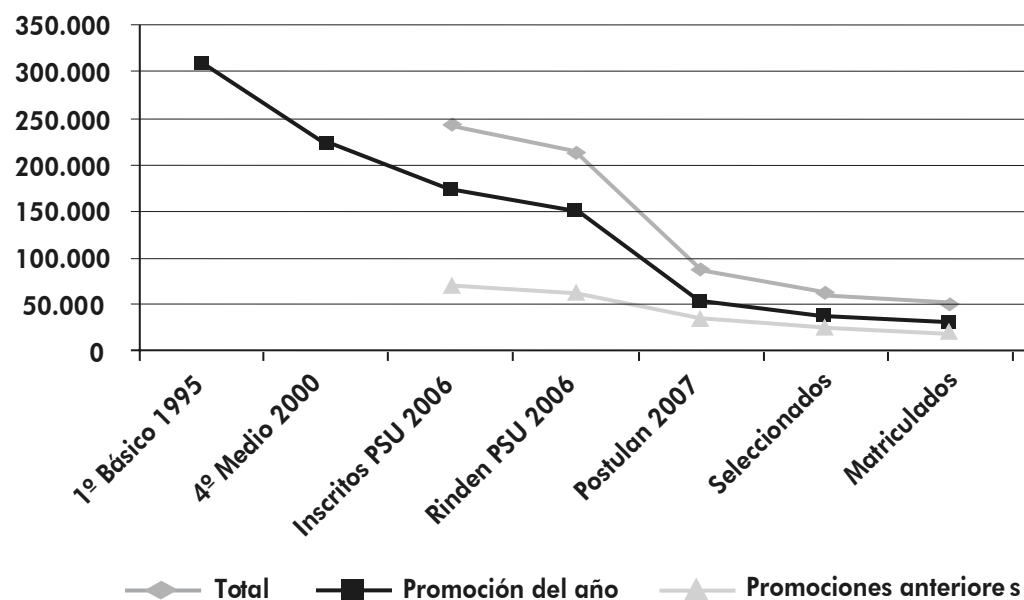
El Gráfico 2 consigna la trayectoria educativa completa (desde el ingreso a la enseñanza básica hasta la incorporación al sistema universitario tradicional) del alumnado que ingresa al sistema educacional. Se corrobora que de los casi 250.000 jóvenes que se inscribieron para rendir la PSU en 2006, la dieron poco más de 200.000, postularon al sistema de educación superior menos de 100.000 y se matricularon cerca de 50.000 en las entidades del CRUCH, es decir, uno de cada cinco inscritos. A su vez, de los 320.000 estudiantes que ingresaron a primero básico en 1995 apenas el 9,8% se incorporó a las universidades del Consejo de Rectores en 2007, proporción que casi se cuadruplica al considerar el total de instituciones de educación superior. De cualquier manera, es impresionante verificar como se van quedando en el camino los jóvenes por distintas razones muchos de los cuales pertenecen a los grupos más vulnerables.

Los resultados observados en las pruebas PSU, que es la vía de ingreso a la mayo-



Gráfico N° 2

TRAYECTORIA DEL ALUMNADO QUE INGRESA AL SISTEMA EDUCACIONAL (1995-2007)



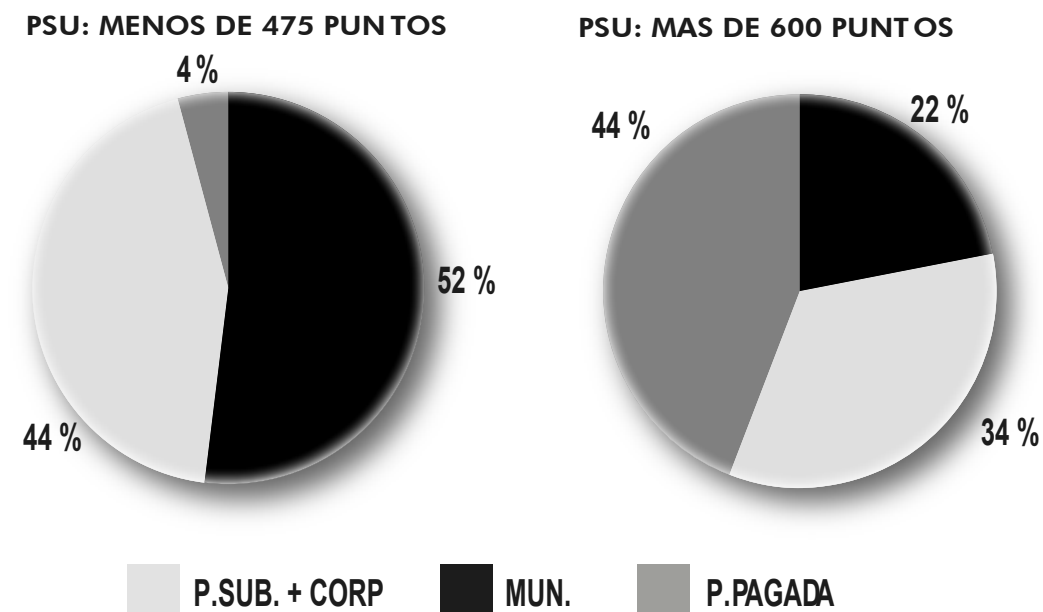
Fuente: MINEDUC, Compendio de Información Estadística, año 1995 y Estadísticas Educativas Año 2006; Universidad de Chile, Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo (DEMRE), Proceso de Admisión 2007.

ría de las instituciones de educación superior, responden claramente a la segmentación existente en Chile. Al analizar las pruebas obligatorias de Lenguaje y Comunicación, y Matemática para 2006, se observa que de los alumnos que obtienen menos de 475 puntos, 51,3% son de establecimientos municipales, 44,3% de establecimientos particular subvencionados, y sólo 4,4% de colegios particulares pagados. El panorama cambia fuertemente al examinar aquellos con más de 600 puntos: 44,5% son de colegios particulares pagados, 34% de establecimientos particulares subvencionados y 21,5% de establecimientos municipales (Gráfico 3).

Ahora bien, al analizar la representatividad que tiene la matrícula de 4º medio en la población matriculada en las universidades del CRUCH se obtiene una buena radiografía de la situación del país. Uno de cada tres jóvenes que asiste a un liceo se matricula

Gráfico N° 3

ACCESO: RESULTADOS PSU SEGÚN TIPO DE ESTABLECIMIENTO DE ORIGEN, 2006



Fuente: Universidad de Chile, Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo (DEMRE), Proceso de Admisión 2007.

en las universidades del CRUCH. En cambio, de los jóvenes que cursan estudios en colegios particular subvencionados uno de cada dos logra acceder a una de las universidades tradicionales. Finalmente, uno de cada cinco jóvenes matriculados en universidades del CRUCH, que son las más selectivas del sistema universitario, proviene de colegios particular pagados en circunstancias que la población que asiste a este tipo de colegios solo representa el 7% de la matrícula nacional lo que es una desproporción significativa (Ver Tabla 5). Como ya se ha señalado con anterioridad lo que discrimina es el nivel socioeconómico y no el tipo de establecimiento.

Por último, un aspecto no menos importante que vale la pena mencionar dice relación con la trayectoria laboral que desarrollan los jóvenes, en general, y que varía bastante dado que ésta se haya condicionada naturalmente al tipo de educación alcanzada

Tabla N° 5

COMPARACIÓN ENTRE MATRÍCULA DE 4º MEDIO SEGÚN SOSTENEDOR  
Y SU REPRESENTATIVIDAD EN LOS MATRICULADOS EN LAS UNIVERSIDADES  
DEL CRUCH

| DEPENDENCIA   | % EN 4º MEDIO | % MATRICULADOS EN UNIVERSIDADES DEL CRUCH |
|---------------|---------------|---|
| Municipal     | 45,2          | 30,7                                      |
| Subvencionado | 47,8          | 49,0                                      |
| Particular    | 7,0           | 20,3                                      |
| TOTAL         | 100,0         | 11,4                                      |
| N             | 266.862       | 30.287                                    |

Fuente: González, Luis Eduardo (Editor). (2010). Transición entre la educación media y la educación superior. Santiago de Chile, CINDA.

tanto en el nivel escolar como en el superior. Los egresados de la educación superior tienen una trayectoria laboral que difiere sustancialmente de quienes no lograron acceder al sistema de educación terciario alcanzando, entre otras cosas, empleos mejor remunerados, posiciones de poder y naturalmente un mejor status social. En lo que concierne a las remuneraciones, los egresados de las universidades del CRUCH perciben un nivel de ingreso bastante mejor que el percibido por egresados de las universidades privadas nuevas (40% más en promedio). Esta diferenciación, tampoco contribuye al logro de una sociedad más cohesionada.

En resumen, Chile al igual que varios otros países de América Latina ha tenido un crecimiento importante del sistema educacional con todos los beneficios que ello supone para la región, como el de contar con una población más culta y una fuerza laboral más eficiente y productiva. Pero también con todos los problemas que ello implica, incluyendo entre otros, la excesiva desregulación, la heterogeneidad de la oferta educativa y la sobre oferta de profesionales en determinadas áreas del conocimiento y disciplinas. El trabajo de investigación que respalda este estudio muestra, además, otra cara del problema

que es la falta de datos fidedignos sobre la deserción y el atraso escolar. Es así como en el caso de la educación básica, aparece una deserción semi-oculta que es varias veces superior a las cifras oficiales que se manejan en el Ministerio de Educación.

## Bibliografía

- Espinoza, O. y González, L.E. (2013). Acceso a la Educación Superior en Chile: Una Mirada desde la Institucionalidad Pública y Privada. En Prospects (UNESCO), June, XLIII, 2/166. En <http://www.ibe.unesco.org/en/services/onlinematerials/publications/prospects.html>
- Espinoza, O., Castillo, D., González, L.E. y Loyola, J. (2012). Factores familiares asociados a la deserción escolar en Chile. En Revista de Ciencias Sociales (RCS), Vol. XVIII, N°1, Enero - Marzo: 136 - 150. Maracaibo, Venezuela, Universidad de Zulia.
- Espinoza, O. y González, L.E. (2011). Acceso a Instituciones de Educación Superior Públicas y Privadas: El Caso de Chile. En J.J. Brünner y C. Peña (Eds.). El Conflicto de las Universidades: Entre lo Público y lo Privado (pp.277-297). Santiago, Ediciones U. Diego Portales. En <http://www.ediciones.udp.cl/colecciones/educacion/conflicto-universidades.html>
- Espinoza, O., González, L. E. y Uribe, D. (2009). Movilidad Social en Chile: El Caso del Gran Santiago Urbano. En Revista de Ciencias Sociales, Vol. XV, N°4, octubre-diciembre, 2009: 586-606.
- Mineduc (2011a). Institucionalidad de la educación en Chile. Santiago, Mineduc.
- Mineduc (2011b). Síntesis Resultados SIMCE 2011 Cuarto y Octavo Básico. Santiago, Mineduc.
- Universidad de Chile, Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educacional (DEMRE) (2007). Proceso de Admisión 2007.

## 4

# Deserción en la Educación Primaria: Una Mirada Desde la Perspectiva de la Equidad y la Cohesión Social

Dante Castillo, Oscar Espinoza y Luis Eduardo González<sup>9</sup>

## 1. Consideraciones preliminares

En este capítulo se exponen de manera sucinta los principales resultados de un estudio empírico (Ver Espinoza, González & Castillo, 2009; Espinoza, Castillo, González y Loyola, 2012; Espinoza, Castillo, González, Santa Cruz y Loyola, 2013) que abordó la temática de la deserción y el abandono escolar en el sistema escolar, específicamente en la educación primaria<sup>10</sup>.

El sentido de este texto no es mostrar exclusivamente los resultados que se obtuvieron de la investigación ya mencionada, sino que tratar de vincular algunas evidencias

<sup>9</sup> Investigadores del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, y del Centro de Investigación en Educación (CIE), Universidad UCINF.

<sup>10</sup> O. Espinoza (Investigador Responsable), L. E. González & D. Castillo (2009). Factores que Inciden en la Deserción Escolar y sus Implicancias en Sectores Vulnerables: Un Estudio de Caso. Proyecto FONDECYT N° 1090730. Santiago, PIIE - Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

encontradas, conjuntamente con algunos datos que proporciona la práctica y la vivencia de los niños y jóvenes que se encuentran fuera del sistema escolar formal, con el fin de determinar de qué manera se han reducido o incrementado las brechas de inequidad y de qué forma esto ha significado que se avance hacia una sociedad más o menos cohesionada, socialmente hablando.

Vincular entonces la deserción escolar en educación primaria con las dimensiones de equidad y cohesión social para el caso chileno es un acto de extrema necesidad y urgencia, debido a que las cifras e indicadores que históricamente han difundido los gobiernos muestran, en general, una cobertura total para los niños de enseñanza básica, invisibilizando la real envergadura del problema de la deserción temprana y el abandono temporal del sistema escolar. En efecto, varios estudios conducidos por Espinoza y colegas (2012a, 2012b, 2013, 2014) revelan que la deserción en el nivel primario es un problema patente en la sociedad chilena, en particular en las escuelas ubicadas en sectores más vulnerables en las grandes ciudades y también a nivel rural.

La investigación analizó los factores asociados al proceso de deserción escolar y levantó algunas tipologías relacionadas con los perfiles de los desertores escolares.

La información que se presenta a continuación, es sólo una parte de todo el trabajo realizado durante tres años de investigación y seguimiento de una muestra de niños y jóvenes. Originalmente, se seleccionaron dos grupos: uno de niños y jóvenes desertores del sistema escolar y otro grupo “equivalente” compuesto por niños y jóvenes vulnerables, pero que asistían al colegio a pesar de su condición. Esta última muestra se obtuvo tomando como referente la clasificación utilizada por el Ministerio de Educación, según los criterios implementados por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) para nominar y seleccionar a los estudiantes que se ubican en la categoría de “estudiantes vulnerables” en el contexto de la Ley de Subvención Preferencial. A partir de estas dos muestras, se siguió durante tres años la trayectoria educativa y social de un conjunto de niños desertores de la enseñanza básica y de un grupo de estudiantes vulnerables. Durante este lapso de tiempo se focalizó la observación en dos aspectos: los historiales de vida y familiar y las trayectorias educativas.

Es importante recalcar que estas dos muestras se extrajeron de veinte establecimientos escolares, utilizando a modo de “cluster” o conglomerado, a una comuna urbano-popular de la Región Metropolitana. En otras palabras, se seleccionó una comuna tipo del

país, en este caso de la Región Metropolitana, pero que representase no sólo la realidad de ella, sino que de todas las comunas urbanas cuyos establecimientos escolares atienden a población en situación de pobreza. Durante este tiempo, el equipo de investigación también se vinculó con equipos directivos y docentes de estos veinte colegios. Fruto de ello, se compilaron más de doscientas entrevistas de jóvenes, docentes y familias. Complementariamente, se diseñaron, aplicaron y analizaron tres encuestas.

A modo de advertencia para futuros estudios, es importante consignar que lo más difícil y complejo consistió en llegar a las casas de los jóvenes desertores o a sus lugares de residencia. Esta complicación se observó tanto al momento de construir el marco muestral de los desertores escolares, como al momento de administrar la encuesta. En Chile no existen investigaciones cuantitativas que aborden la temática a partir de un survey o encuesta por muestreo. Del mismo modo, es importante señalar que para confeccionar las listas de estudiantes retirados en las 20 escuelas, se tuvo que fotografiar los libros de clases y a partir de ello se construyó una nómina de más de tres mil seiscientos niños y jóvenes que en 3 años abandonaron la escuela.

Las categorías oficiales usadas por los colegios en relación con los estudiantes retirados son: “cambio de domicilio”, “retiro” o “abandono”. Sin embargo, al momento de empadronar estos 3 mil seiscientos domicilios, nos encontramos con muchos errores, como por ejemplo: direcciones mal registradas por los colegios; direcciones correctas pero que no corresponden con los domicilios de los alumnos; alumnos catalogados como “cambio de domicilio” aunque estaban en situación de deserción o abandono temporal; alumnos desertores que nunca abandonaron la escuela, sólo se cambiaron, entre otros problemas. Junto con ello se detectó inconsistencias en los registros oficiales de los establecimientos escolares. En síntesis, como aprendizaje puede señalarse que debido a estas dificultades es muy difícil que una escuela o un municipio realicen este tipo de trabajo, pero más allá de estos inconvenientes, los resultados de esta encuesta, pese a la presencia de algunos sesgos en la aplicación, contienen un error muestral no mayor del 4,7%.

Sin perjuicio de lo anterior, lo primero que es necesario compartir con los lectores, consiste en la vigilancia que el equipo de investigadores y trabajadores de campo ha debido ejercer para no “maltratar” aún más, a los niños y jóvenes en situación de exclusión social y educativa, aun cuando se persiga incluso mostrar y denunciar al conjunto de la sociedad la condición de exclusión en la que viven. Sin duda, aplicar una encuesta y

otros instrumentos afines en un sector de alta vulnerabilidad es difícil, sobre todo si se opta por alcanzar el máximo rigor “científico”. La administración de encuestas a jóvenes desertores del sistema escolar supone la presencia de distintos obstáculos. Por ejemplo, ¿cómo hacemos para que estos jóvenes o sus familiares firmen una carta de “consentimiento informado”?, que Fondecyt solicita precisamente para proteger a los “sujetos” de investigación; ¿cómo decirles “lea acá” y “por favor, firme en este lugar señalando que usted está de acuerdo en participar”?

Lo que se muestra en este capítulo, como ya se manifestó anteriormente, son algunos datos proporcionados por las encuestas aplicadas durante la investigación desarrollada por los autores entre los años 2009 y 2012 (Espinoza, González & Castillo, 2009)<sup>11</sup>.

## 2. Consideraciones sobre la noción de equidad

Cuando las referencias bibliográficas y documentales se refieren a la escolarización de la población juvenil, aparecen recurrentemente al menos dos referencias o hitos en la última década desde donde emerge esta reflexión:

- La primera de ellas dice relación con la declaración mundial aprobada en Jomtien en el año 1990 por los estados miembros de Unesco. En ella se estableció que la “Educación es un derecho para todas las personas, hombres y mujeres, de todas las edades” (UNESCO, 1990).

- Posteriormente, la UNESCO sostiene y agrega en el año 2002 que Equidad implica educar de acuerdo a las diferencias y necesidades individuales, sin que cualquier “característica” de las personas implique un impedimento para el aprendizaje (UNESCO, 2002).

Ahora bien, si se apela a la noción de equidad sostenida por Espinoza (2007, 2013) y no exclusivamente a la noción de igualdad acuñada por los liberales que dieron origen a la revolución francesa, se constata que el concepto de equidad puede ser asimilado a distintos estadios del proceso educativo incluyendo el acceso al sistema escolar y a distinto tipo de recursos, la permanencia en él, el desempeño, y al éxito que los jóvenes obtienen en el sistema educativo sin distinción de ningún tipo (esto es, género, etnia, condición

<sup>11</sup> Cabe destacar que los resultados derivados de las encuestas son ratificados y complementados por los antecedentes recabados en las entrevistas y grupos focales aplicadas a los niños y jóvenes que desertaron del sistema y a quienes se hizo seguimiento por un lapso de tres años.

social, económica o política, entre otros rasgos que diferencian a los seres humanos).

Se reconoce que la equidad también implica considerar y reconocer las diferencias y necesidades individuales, es decir, que se debe considerar la diversidad. Esto implica que un sistema escolar equitativo aparte de reconocer la inequidad previa, debe ser el blanco de las políticas públicas de una nación con el propósito de lograr un acceso más equitativo al sistema, asegurar la permanencia de los educandos y garantizar el término oportuno de los estudios (Espinoza, 2007, 2013). Ahora bien, el acceso y la permanencia en la escuela no sólo supone la asistencia cotidiana al establecimiento escolar sino que ella debiera ir acompañada del aprendizaje de valores y principios que permitan a los niños y jóvenes actuar y desenvolverse de manera responsable en una sociedad más integrada y cohesionada, socialmente hablando.

## 2.1. Equidad en el Acceso

En Chile, todos los niños y jóvenes tienen acceso a la educación dado que tanto las condiciones de infraestructura escolar como la política educativa así lo permiten. Esta situación se ve avalada por la legislación vigente que consagra la obligatoriedad de 12 años de escolaridad (vale decir, la obligatoriedad abarca tanto la enseñanza básica como la enseñanza secundaria completa). Consecuentemente, la cobertura anual en el sistema primario es de casi el 100%. Sin embargo, no se sabe con exactitud por cuánto tiempo los niños asisten al colegio y en qué condiciones lo hacen.

En las últimas décadas se han implementado en Chile algunas iniciativas y experiencias que apuntan a fomentar la equidad en el acceso al sistema escolar. Sin embargo, la mayoría de ellas se tradujo en normativas burocráticas y administraciones mecánicas. La promoción automática de un alumno de un curso a otro fue un ejemplo de ello, pues en muchas ocasiones fue usada también como una medida indirecta para “expulsar” a los estudiantes “conflictivos”.

Tras haber interactuado durante tres años con jóvenes desertores y vulnerables se compiló un conjunto de evidencias que permite formarse una idea más acabada en torno a la accesibilidad al sistema escolar y a las dificultades que enfrentan los niños y jóvenes que provienen de sectores más pobres.

Cabe señalar que la comuna que formó parte de la investigación (Cerro Navia),

es una de las 37 comunas de la ciudad de Santiago de Chile. Se encuentra ubicada en el sector poniente de la capital, y según el Censo de abril del año 2002 su población estaba constituida por 148.312 habitantes. Se seleccionó a esta comuna porque, en comparación con otras comunas de Chile, exhibe un alto nivel de pobreza. En efecto, de acuerdo con los datos de la encuesta de hogares CASEN de 2006 (Ministerio de Desarrollo Social, 2006), el 17,5% de su población se hallaba en esta situación, porcentaje superior al registrado tanto a nivel nacional como metropolitano. En cuanto a las tasas de deserción escolar en educación básica, las cifras declaradas por la Municipalidad de Cerro Navia (la autoridad local de la comuna) indican que la cantidad de desertores se incrementa anualmente, aunque la evidencia empírica señala que las escuelas no reconocen adecuadamente la condición de desertor. De hecho, estimaciones recientes de los autores revelan que la tasa de abandono temporal en el nivel primario (1° a 8° básico) para el periodo 2006-2008 es altísima y no se alinea con las cifras oficiales, dejando entrever que el fenómeno de la deserción es más grave de lo que se cree (ver Tabla 1).

Al dimensionar el acceso en escuelas pobres, es importante tener presente que hay un sinnúmero de factores intervinientes que inciden positiva o negativamente en él, incluyendo: las características socioeconómicas del hogar y las familias; el domicilio; las características de los colegios; el costo de la colegiatura, los antecedentes académicos del educando, etc.

La Tabla 1 que se muestra a continuación da cuenta del comportamiento de la matrícula, la deserción declarada y el retiro temporal en el ciclo básico entre los años 2001 y 2008.

Los datos permiten corroborar que el acceso al nivel primario entre estudiantes que cursan desde 1° a 8° básico ha ido cayendo paulatinamente en las escuelas municipales de esta comuna como consecuencia del deterioro que ha ido experimentando este sector en las últimas décadas. Las cifras son elocuentes y ponen en entredicho las políticas impulsadas por los distintos gobiernos en el periodo analizado.

## 2.2. Equidad en la Permanencia

Cuando se habla de equidad en la permanencia, un buen indicador dice relación con la edad que tienen los estudiantes en relación al curso en el que están matriculados.

Tabla N° 1

## MATRÍCULA, DESERCIÓN Y RETIRO TEMPORAL EN EDUCACIÓN BÁSICA EN CERRO NAVIA

| AÑO  | MATRÍCULA | DESERCIÓN DECLARADA | %    | RETIRO (1º A 4º BÁSICO) | % RETIRO |
|------|-----------|---------------------|------|-------------------------|----------|
| 2001 | 10.965    | 118                 | 1,07 | N/D                     | N/D      |
| 2002 | 10.726    | 37                  | 0,34 | N/D                     | N/D      |
| 2003 | 10.972    | 34                  | 0,30 | N/D                     | N/D      |
| 2004 | 10.113    | 23                  | 0,22 | N/D                     | N/D      |
| 2005 | 9.561     | 26                  | 0,27 | N/D                     | N/D      |
| 2006 | 8.977     | 46                  | 0,51 | 984                     | 11,00    |
| 2007 | 8.526     | 53                  | 0,52 | 1.072                   | 12,60    |
| 2008 | 8.186     |                     |      | 970                     | 11,80    |

Fuente: DAEM Cerro Navia (2007) para los años 2001-2005 y Espinoza et al. (2010) para los años 2006-2008.

Es decir, lo que se conoce técnicamente como “progresión oportuna”. En el contexto de la investigación, realizar este análisis fue un trabajo de gran envergadura.

Ciertamente, la tasa de progresión oportuna es un indicador que permite verificar si los educandos permanecen en el sistema y si hay algún grado de atraso en relación a los tiempos oficiales estipulados para el cumplimiento de los planes de estudios. Al respecto, existe suficiente evidencia internacional que permite comprobar que la sobre edad es un factor de riesgo que en muchos casos obstaculiza la permanencia de los jóvenes en la escuela, detonando incluso la deserción.

La Tabla 2, ilustra en los recuadros la relación existente entre la edad de los estudiantes y el curso al que asisten, a partir de una encuesta aplicada a una muestra probabilística de estudiantes “vulnerables” (siguiendo el mismo criterio aplicado por la JUNAEB), en los 20 colegios de la comuna bajo estudio.

Los datos consignados en la Tabla 2 revelan que en el caso de los estudiantes de octavo año, un 58,8% tiene 13 años de edad cumplidos al momento de cursar ese nivel y ser encuestados, mientras que el 41,2% restante tiene más de 13 años. De igual forma,

Tabla N° 2

## PROGRESIÓN OPORTUNA DE LOS ESTUDIANTES DE PRIMERO A OCTAVO BÁSICO (%) (AÑOS 2006 A 2008)

| EDAD  | CURSO |      |      |      |      |      |      |      |
|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|
|       | 1     | 2    | 3    | 4    | 5    | 6    | 7    | 8    |
| 5     | 1,2   |      |      |      |      |      |      |      |
| 6     | 72,0  |      |      |      |      |      |      |      |
| 7     | 22,0  | 69,5 |      |      |      |      |      |      |
| 8     | 3,7   | 26,8 | 57,3 |      |      |      |      |      |
| 9     | 1,2   | 3,7  | 37,8 | 57,1 |      |      |      |      |
| 10    |       |      | 2,4  | 37,4 | 58,0 | 1,1  |      |      |
| 11    |       |      | 2,4  | 5,5  | 31,8 | 54,3 |      |      |
| 12    |       |      |      |      | 5,7  | 33,0 | 59,1 |      |
| 13    |       |      |      |      | 3,4  | 8,5  | 35,5 | 58,8 |
| 14    |       |      |      |      | 1,1  | 3,2  | 2,7  | 32,5 |
| 15    |       |      |      |      |      |      | 1,8  | 7,0  |
| 16    |       |      |      |      |      |      | 0,9  | 1,8  |
| TOTAL | 100   | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |

Fuente: Espinoza, Castillo & González (2010a).

si se acepta como referencia que en el caso de sexto básico, los estudiantes no debieran tener más de 12 años, entonces la sobre edad que muestra la zona achurada de la tabla, para ese nivel, es de 11,7%. En otras palabras, un 11,7% del total de estudiantes vulnerables de esta comuna, está con retraso escolar, lo que en términos etarios significa que niños de 12, 13 y 14 años de edad, están recién cursando el quinto básico. El 1,1% tendrá 17 años cuando termine octavo año básico.

Ello permite concluir que prácticamente uno de cada dos niños tiene algún nivel de atraso en la comuna estudiada lo que no deja ser alarmante. Dado este nivel de sobre

edad, es muy probable que las problemáticas del itinerario académico que dejó a estos estudiantes con una sobre edad en el último año de la enseñanza básica, se refleje en su paso por la educación media. Este hecho podría estar explicando en buena medida, la dificultad para disminuir los porcentajes de deserción escolar en la educación secundaria.

Los porcentajes que no están en recuadro en la Tabla 2, siguiendo con el ejemplo del octavo año, muestran que son estudiantes con una “progresión oportuna”, considerando edad y nivel, es decir, son estudiantes con 13 años cumplidos en octavo básico. Es necesario precisar que del 32% de jóvenes que estaban cursando octavo año con 14 años de edad, una proporción desconocida correspondería a aquellos casos que debido al mes de nacimiento ingresaron con casi siete años cumplidos a primero básico. Pero con todo, al menos un 30% de los estudiantes que están finalizando la enseñanza primaria no cumplen con una progresión educativa oportuna. Muchos de estos estudiantes, con seguridad no terminarán la educación media, asumiendo que la sobre edad es uno de los principales detonantes de la deserción.

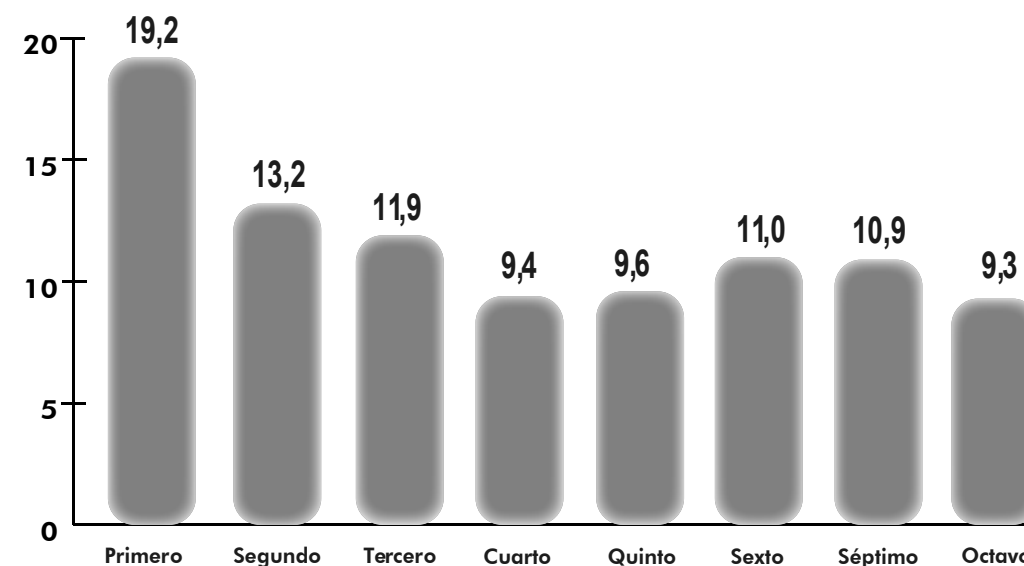
En otras palabras, la Tabla 2 ilustra otro indicador de inequidades, vinculado en este caso al fracaso escolar y a la posible deserción. Pero otro aspecto destacado de este cuadro, también radica en el hecho que este panorama observado en los estudiantes de octavo básico, igualmente se aprecia en los cursos del primer ciclo (primero a cuarto básico). De hecho, casi un 5% del total de estudiantes de primero básico matriculados en las 20 escuelas municipalizadas que se estudiaron, tienen entre 8 o 9 años de edad al momento de ser catastrados por el estudio, vale decir, al finalizar este primer ciclo educativo de la educación básica, ya tienen entre dos y tres años de retraso.

Otro indicador relevante para dimensionar la equidad en la permanencia en el sistema escolar dice relación con la rotación anual. El estudio evidenció que en todos los años o niveles educativos del ciclo básico (es decir, desde primero hasta octavo año) se produce abandono del establecimiento ya sea temporal o definitivo.

En el Gráfico 1 se resume la situación que se produce en materia de rotación anual de estudiantes por curso. Aun cuando este indicador no se refiere exactamente al acceso de los jóvenes al sistema escolar, es interesante constatar como fluctúa la matrícula por nivel o curso durante un año académico. En otras palabras, este gráfico muestra la proporción de estudiantes de primero a octavo básico que, por diversos motivos, no volvieron a matricularse en el mismo colegio. Para elaborar este gráfico se sistematizó la información relativa al abandono de los niños que estaban cursando desde primero a

Gráfico N° 1

### ROTACIÓN O ABANDONO ANUAL DE ESTUDIANTES DE ENSEÑANZA BÁSICA POR CURSO (PROMEDIO AÑOS 2006 A 2008)



Fuente: Elaboración de Espinoza, Castillo y González (2010b) a partir de los antecedentes de desertores recopilados en los colegios y la información de matrícula proporcionada por la DEPROV.

octavo básico en los 20 colegios municipales de la comuna que participaron en el estudio.

De esta forma, el Gráfico 1 muestra que un 19,2% de los estudiantes matriculados en las 20 escuelas de la comuna estudiada, no vuelven a matricularse en la misma escuela. Ello no necesariamente significa que los educandos estén desertando, pues no se sabe qué porcentaje de estos niños se matriculan en otras escuelas de la misma comuna o de otras comunas. Lo que sí se sabe es que del total de estudiantes de primero básico de esa comuna, un 19% no permanecía en la misma escuela al año siguiente de haberse matriculado en primero básico. Para establecer estos datos se debió indagar en los libros de clases y desde ahí se tuvo que comparar un año con otro —se agradece por ello a la comuna y a las escuelas que brindaron esa posibilidad de entrar en esa caja negra—, cuando se revisan los libros de clases de un año con otro, dado que es la única forma de comparar. Sobre esa base, se pudo determinar el número de niños que estaban en un curso y colegio

determinado en un año y no volvían al año siguiente. Este fenómeno podría explicarse por alguna de las siguientes razones: deserción definitiva o abandono temporal del sistema, rotación de establecimiento, cambio de domicilio o expulsión.

Los datos revelan que curiosamente las mayores tasas de rotación se dan en los primeros niveles de la enseñanza básica. No deja de ser significativo que mientras en el primer año básico uno de cada cinco educandos no vuelve a matricularse en el colegio, en el caso de los niños que estaban concurriendo al séptimo y octavo año prácticamente uno de cada diez no volvieron a matricularse en su establecimiento.

Pero lo que sí se sabe con certeza, es la baja capacidad de “seducción” y de seguimiento que tiene la escuela. Estas escuelas que se desenvuelven en contextos de vulnerabilidad, no tienen capacidad para retener a sus educandos y si la tienen ella es relativamente baja. Este dato es muy relevante para el acceso, pues una escuela con una rotación de un 20% o 10% anual denota una condición completamente distinta que la que podría observarse en un establecimiento educativo ubicado en una comuna cuya población es de mayores ingresos, dado que generalmente ellas tienen listas de espera o bien no cuentan con cupos para el acceso de nuevos alumnos. Si este estudio se hiciese en una comuna como Providencia, es seguro que los porcentajes de rotación o abandono temporal en los colegios disminuirían drásticamente.

Hace algunos años se pudo verificar que en el período inter-censal 1992-2002, siguiendo la metodología de seguimiento de una cohorte, un 16,5% de la población que debió terminar la educación básica no la completó. Es decir, uno de cada seis niños quedó fuera de la escuela y no pudo alcanzar los ocho años de escolaridad básica obligatoria que consagra la ley para el caso chileno.

¿Pero cómo se explica esta paradoja? Las estadísticas no mienten, pero ciertas lecturas pueden inducir a interpretaciones erróneas. No mienten en el sentido que tenemos una deserción que bordea según el Ministerio de Educación, dependiendo el año, el 1% anual en educación básica. Pero estas cifras no se condicen con las alcanzadas en el estudio donde se verificó que las tasas de abandono temporal son bastante significativas en los distintos niveles de la educación primaria (cercasas al 10%). Ciertamente, los datos de deserción escolar que maneja el Mineduc a nivel nacional son bastante discutibles y ameritan ser revisados. Tampoco dispone de datos en el ámbito comunal lo que deja en evidencia lo urgente que resulta introducir mecanismos de seguimiento desde el Mineduc que permitan verificar con

precisión cuál es el verdadero nivel del abandono temporal y de la deserción en el sistema escolar. Una vez que se haya logrado esto será factible diseñar estrategias de intervención amparadas en políticas de inclusión seriamente implementadas.

Una comuna no sabe ni puede dimensionar cuál es su deserción escolar en el nivel primario porque técnicamente es muy complicado determinarlo y de hacerlo sería muy caro. En efecto, cuando en el marco de la investigación que se está informando en este capítulo se realizó una primera encuesta comunal de deserción escolar, fue tremendamente complicado construir, primero el marco muestral o la población comunal de referencia. Ello fue así dado que a las escuelas de una comuna también asisten estudiantes de otras comunas o localidades. En síntesis, no existen encuestas de deserción escolar, como tampoco existen encuestas muy seguras y confiables sobre trabajo infantil. Las encuestas CASEN en lo que a trabajo infantil se refiere consultan al jefe de hogar, y es éste quien decide si lo que hace el hijo es catalogado, desde su percepción, como trabajo infantil o no; y la información que proveen las propias escuelas usualmente es incompleta o insuficiente.

Cuando se busca dimensionar la real magnitud del abandono temporal y la deserción escolar sin duda que la información que entrega la escuela es fundamental. No obstante, las declaraciones que hacen las escuelas, en general, no sólo por responsabilidad del propio colegio ante el Mineduc, pueden variar dependiendo de los estímulos que reciban. Según las cifras oficiales, la deserción escolar en las escuelas estudiadas, indican que anualmente oscila entre un 0,5 y un 0,8% a nivel comunal.

Por otra parte, la escuela no tiene y no cuenta con la capacidad de gestión para saber si la declaración que hace la familia o la declaración que hace el niño al momento de cambiarse de escuela se explica por un cambio de domicilio, por un problema de orden disciplinario u otro. Por lo mismo, es imposible corroborar en la actualidad si al retirarse un niño de un colegio se está produciendo un abandono temporal o definitivo del establecimiento educacional y del sistema.

Lamentablemente, estos indicadores de inequidades no han sido ni son considerados en distintas instancias, incluyendo: las políticas educativas que formulan los gobiernos; las políticas institucionales que avalan y respaldan el devenir de los establecimientos escolares; los planes de desarrollo que guían el accionar de los municipios a cargo de los establecimientos; y los planes pedagógicos que se implementan desde las Direcciones Provinciales de Educación.



### 2.3. Equidad en el Éxito (Resultados académicos)

Un tercer indicador que da cuenta de la inequidad existente al interior del sistema educacional está relacionado con el éxito de los jóvenes durante su proceso de escolarización. Un factor *proxi* que se puede asociar al éxito es el nivel de repitencia que registran los educandos. Para constatar el nivel de repitencia, como ya se ha indicado con anterioridad, se aplicó una encuesta. Las unidades de observación nuevamente correspondieron a los desertores escolares.

Al observar los datos contenidos en el Gráfico 2, es posible apreciar que en el caso de los hombres que han abandonado la escuela, casi el 60% declaró haber repetido al menos un curso (también se preguntó por la cantidad de cursos u ocasiones en que se repitió), mientras que en el caso de las mujeres desertoras, la cifra baja al 54%. En otras palabras, más de la mitad de los hombres y mujeres que han abandonado la escuela declararon haber repetido al menos en una ocasión.

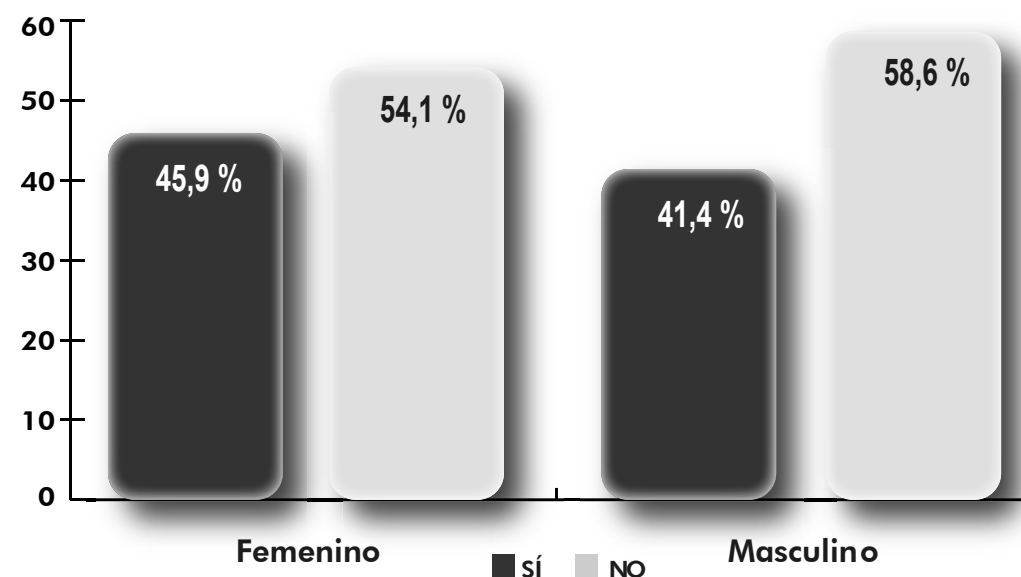
Ratificando los resultados analizados previamente, llama la atención en la distribución de desertores según el último año aprobado que la moda corresponda al séptimo básico (41%) lo cual implica que un porcentaje significativo de la población bajo estudio ni siquiera alcanza a concluir la educación básica (Ver Tabla 3).

Por lo tanto, respecto de la equidad en los éxitos o resultados académicos, los datos son concluyentes. En efecto, los desertores escolares no tienen las mismas “condiciones de educabilidad” que aquellos niños y jóvenes que no han repetido un curso en su trayectoria, experimentando una situación de inequidad en el éxito académico en comparación con sus pares. Pero aun cuando empíricamente se comprueba esta “obviedad”, desde el punto de vista de las políticas públicas en educación esta temática no reviste ninguna urgencia, sobre todo si se considera que las estadísticas comunales y nacionales señalan que la cobertura en la educación primaria es prácticamente total. La verdad sea dicha el retraso o rezago escolar, que en muchos casos termina detonando la deserción definitiva desde el sistema, no reviste una preocupación para el Estado y, por ende, no es objeto de las políticas educativas.

Sin lugar a dudas, el sistema escolar tiene invisibilizado este fenómeno, tanto a nivel de las declaraciones y percepciones de las propias escuelas, como a nivel de las autoridades intermedias y nacionales. Pese a ello, cuando se consulta a los docentes, es posible ad-

Gráfico N° 2

JÓVENES DESERTORES QUE REPITIERON AL MENOS UNA VEZ EN EL CICLO BÁSICO SEGÚN GÉNERO (PROMEDIO AÑOS 2006 A 2008)



Fuente: Espinoza, González y Castillo (2009). Encuesta Aplicada el año 2010.

Tabla N° 3

ÚLTIMO NIVEL APROBADO POR LOS DESERTORES ENCUESTADOS EL AÑO 2006

| NIVEL O CURSO | CASOS     | PORCENTAJE   | % ACUMULADO |
|---------------|-----------|--------------|-------------|
| 1° Básico     | 3         | 8,8          | 8,8         |
| 2° Básico     | 2         | 5,9          | 14,7        |
| 3° Básico     | 0         | 0,0          | 14,7        |
| 4° Básico     | 2         | 5,9          | 20,6        |
| 5° Básico     | 2         | 5,9          | 26,5        |
| 6° Básico     | 6         | 17,6         | 44,1        |
| 7° Básico     | 14        | 41,2         | 85,3        |
| 8° Básico     | 5         | 14,7         | 100,0       |
| <b>TOTAL</b>  | <b>34</b> | <b>100,0</b> |             |

Fuente: Elaboración de los autores.

vertir claramente que ellos “saben” de antemano qué estudiante es un potencial desertor.

Por lo anterior, las ofertas de programas de reinserción escolar o propuestas de segunda oportunidad existentes en la actualidad deben considerar la heterogeneidad de la población desertora o que presenta altas probabilidades de abandonar el sistema, entendiendo que existen distintos perfiles (Ver Espinoza, Castillo & González, 2013).

Entre los programas de reescolarización existentes en la actualidad es posible identificar tres modalidades: los Centros Integrales de Adultos (CEIA) que son proyectos liderados por organizaciones sociales y/o no gubernamentales; la Modalidad Regular; y la Modalidad Flexible.

Las modalidades antes enunciadas debieran considerar una oferta educativa diferenciada, que diera respuesta efectiva a las características y necesidades de los jóvenes que se encuentran fuera del sistema escolar. Este es, por cierto, un desafío para las instituciones públicas y privadas que trabajan en esta área. No debe olvidarse que otorgar una segunda oportunidad a estos niños y jóvenes, requiere de una política de equidad que reconozca: que no son pocos; que son muy diferentes unos de otros; y que requieren de una inversión financiera onerosa.

Pensar la escuela como “guardería”, puede ser que en términos tácticos y de corto plazo contribuya a distanciar a estos jóvenes de situaciones de riesgo académico por un tiempo, pero a la larga si no se complementa con acciones pedagógicas remediales que apunten a reducir la inequidad que enfrentan los estudiantes vulnerables o los desertores, sólo se posterga el fracaso académico por un tiempo.

Un porcentaje significativo de los desertores de la educación secundaria se explica no sólo por la ausencia de una política pública, sino que también por la implementación de acciones mal administradas en la educación básica. El fracaso en la educación básica se hace evidente en la educación media (particularmente en los primeros años de este ciclo). Ello ocurre, por ejemplo, cuando se ingresa a los 17 años de edad a estudiar a primero medio (esto ya supone un atraso de tres a cuatro años), o cuando el estudiante es un lector casi analfabeto funcional producto de una promoción automática sin remediales académicas.

En otros casos, la deserción también obedece a una decisión que podría calificarse de casi instrumental y racional, especialmente cuando los estudiantes están “tomando” la decisión de abandonar la escuela para ingresar a los Centros Integrados de Adultos, espacio donde con una exigencia académica menor, pueden recuperar años de rezago y optar a una

certificación similar. En varias comunas pobres del país, los Centros Integrales de Adultos son las únicas instituciones públicas que conservan e incrementan su matrícula anual.

Resulta evidente constatar, por otra parte, que en el plano de la permanencia y el éxito académico, no se han impulsado iniciativas gubernamentales por la vía de alguna política puntual o programa que permita a los educandos culminar exitosamente su proceso educativo. Quizás si la única experiencia valorable para darle una oportunidad a quienes han abandonado el sistema formal han sido los programas de reescolarización que se han fomentado en los últimos años, aunque sus resultados no son tan halagüeños como se esperaba (Espinoza, Castillo y González, 2013).

### 3. Consideraciones Sobre la Noción de Cohesión Social

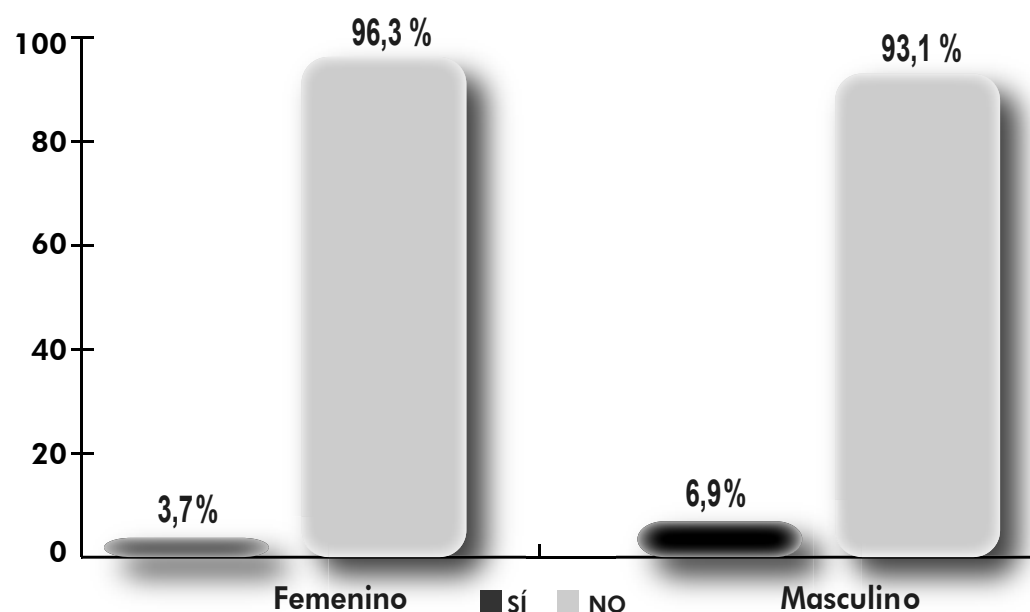
En este último apartado es importante mencionar algunos elementos que han surgido del trabajo realizado y que están vinculados con la noción de cohesión social. Previo a ello habría que precisar que la cohesión social supone que en el caso de la educación ella permitiría que los miembros de una comunidad comparten un sentido de pertenencia e inclusión, en relación a la sociedad en la que se desenvuelven.

Del mismo modo, este concepto también alude a una estrategia que permitiría dar solución a la exclusión social, a la pobreza y a la violencia. En esa perspectiva, la cohesión social puede entenderse como la antítesis de lo que Emile Durkheim calificó como “anomia” o comportamiento de los jóvenes que no está basado en normas socialmente compartidas. Podría hablarse de cohesión social cuando, los individuos que forman parte de los distintos grupos de referencia de una sociedad determinada tienden a fomentar la integración social (participación en asuntos públicos), económica (participación en el ámbito productivo y ocupacional) y cultural.

En este contexto, cuando se observa la inserción en el mercado laboral de los jóvenes que abandonaron temporalmente la escuela, monitoreados en los años 2009, 2010 y 2011, se constata lo siguiente: para el caso de las mujeres que dejaron la escuela durante la enseñanza básica, sólo un 3,7% reportó estar trabajando, ya sea en actividades formales o informales. En tanto que en el caso de los hombres, casi un 7% de los jóvenes desertores de la educación básica, señaló estar trabajando (Ver Gráfico 3). Un hecho curioso, si se considera que la documentación en la que se basan muchas políticas educativas, señalan

Gráfico N° 3

INGRESO AL MERCADO LABORAL DE JÓVENES QUE ABANDONARON TEMPORALMENTE LA ENSEÑANZA PRIMARIA ENTRE LOS AÑOS 2006 Y 2008



Fuente: Espinoza, González y Castillo (2009). Encuesta Aplicada el año 2010.

Tabla N° 4

ACTIVIDAD ACTUAL DE LOS DESERTORES SEGÚN SEXO (%)

|                             | FEMENINO          | MASCULINO         | TOTAL              |
|-----------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| Sólo trabajando             | 0                 | 10,2 (31)         | 10,2 (31)          |
| Por el momento está en casa | 33,2 (101)        | 56,6 (172)        | 89,8 (273)         |
| <b>TOTAL</b>                | <b>33,2 (101)</b> | <b>66,8 (203)</b> | <b>100,0 (304)</b> |

Fuente: Espinoza, Castillo, González & Loyola (2012).

que el principal problema o factor que gatilla la deserción escolar, dice relación con el acceso temprano al mercado laboral. Es altamente probable, que en algunas regiones de Chile, especialmente en “aquellas con mayor población rural”, suceda esto, o también a nivel latinoamericano, pero, por lo menos en la comuna donde se llevó a cabo esta investigación, los desertores escolares en su mayoría no están ingresando al mercado laboral. Dicho fenómeno, tampoco se evidenció en el seguimiento cualitativo que se realizó durante los 3 años de investigación.

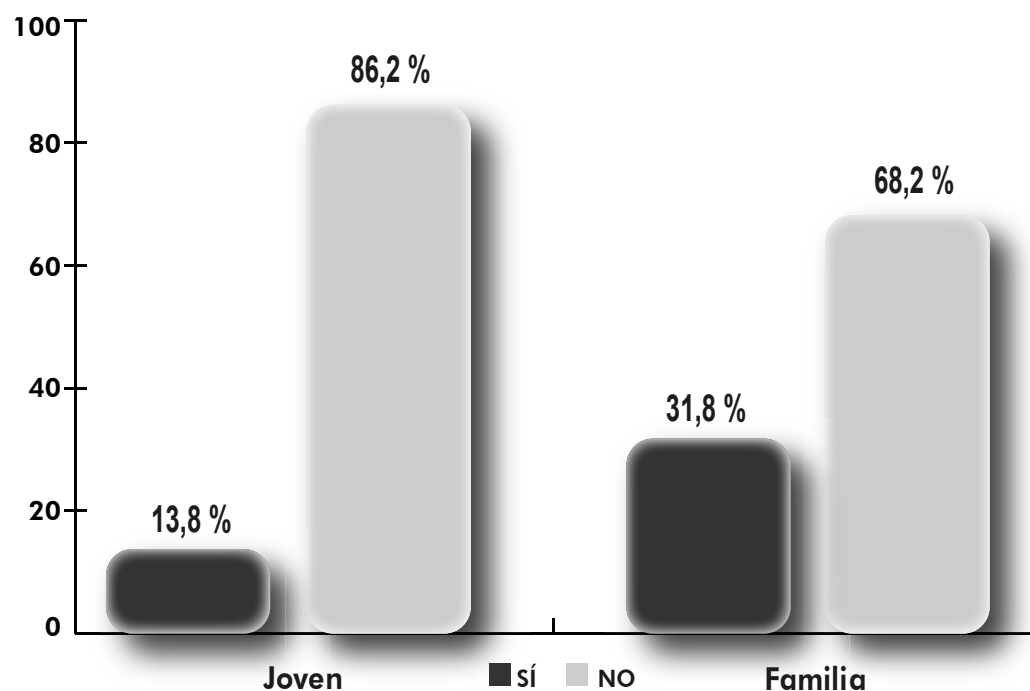
Ahora bien, a pesar de la existencia de problemas económicos a nivel familiar, no parece que estas dificultades lleven necesariamente a los jóvenes a insertarse de forma temprana en el mundo laboral. Los desertores que actualmente se encuentran trabajando alcanzan sólo el 10,2%, siendo en su totalidad hombres, ya que todas las mujeres desertoras por el momento se encuentran en su casa no desempeñando actividad laboral alguna declarada formal (ver Tabla 4). Los valores que asumen los estadísticos de asociación para variables categóricas –Chi cuadrado, coeficiente de contingencia, Phi y V de Cramer– confirman la independencia existente entre estas dos variables: todos ellos tienen un nivel de significación observado mayor a 0,05.

Por otra parte, tampoco se constata una gran participación de esta población de jóvenes en las organizaciones formales que tradicionalmente son incluidas en la lista de entidades que convocan la participación social voluntaria. Por ejemplo, organizaciones de iglesias, deportivas, comunitarias, recreativas, entre otras. De esta manera, si se observan las tendencias que muestra el gráfico 4, se aprecia que los jóvenes desertores, en general, no están participando en las organizaciones sociales, de hecho, sólo un 13,8% del total de los encuestados manifestó que estaba adscrito a una de ellas. Una situación algo distinta se observa en el caso de las familias de estos jóvenes desertores, pues sólo un 31% de estos grupos familiares señaló que se encontraban participando en alguna organización social o comunitaria. Es por ello que, en términos generales, es posible indicar que tanto las familias como los propios jóvenes en condición de deserción escolar no están participando en las instituciones que normalmente se asocian a los asuntos de interés público, que caracterizan a las sociedades socialmente cohesionadas.

En consecuencia, los jóvenes no están participando en los asuntos públicos que la cultura hegemónica o dominante ha creado para convocar la participación de los ciudadanos. Por lo mismo, estos jóvenes participan de una forma de convivencia que no podría

Gráfico N° 4

## PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES SOCIALES DE JÓVENES QUE DESERTARON DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA ENTRE LOS AÑOS 2006 Y 2008



Fuente: Espinoza, González y Castillo (2009). Encuesta Aplicada el año 2010.

ser considerada como indicador de cohesión social. Esta población tiene otras formas de organizarse, muy relacionadas con demarcaciones de territorios, con jóvenes en situación de calle, con conductas de riesgo, entre otras. Todas esas formas de organización constituyen modalidades de participaciones alternativas o contraculturales.

## Palabras Finales

A modo de conclusión y tomando en consideración los hallazgos que ha proporcionado esta investigación, se ve bastante dificultoso que se cuente a corto plazo con una

política pública en educación que procure la equidad y la cohesión social en Chile. Resulta evidente a la luz de los antecedentes revisados que existen condiciones de desigualdad e inequidad en Chile que no contribuyen al logro de una sociedad cohesionada. Es igualmente imprescindible atender a la población que está desertando del sistema escolar y ofrecerles oportunidades de desarrollo personal que le permita a este grupo proyectarse con expectativas reales en la vida y consolidar una trayectoria educativa y laboral que les permita sentirse parte de una sociedad más justa y solidaria. De lo contrario, se corre el serio riesgo de continuar ahondando las brechas de inequidad y de profundizar todavía más las enormes diferencias que ha generado el modelo económico imperante desde 1980 y que se ha sustentado en el pensamiento neo liberal.

Si se continúa funcionando con la lógica liberal de la igualdad y no con la lógica de la equidad, entonces la población no escolarizada nunca podrá alcanzar los logros que se esperan, aunque cuenten con similares condiciones que la población no desertora.

Por el momento existe una sensibilidad para impulsar planes que consideren la igualdad, pero no la equidad, en la medida que esta última dimensión supone reconocer condiciones de inequidad que implican redistribuir recursos solidariamente y no igualitariamente.

Las escuelas en las últimas décadas, en el marco del modelo económico neoliberal implementado por la dictadura de Pinochet, han sido obligadas a orientar su trabajo con la idea de alcanzar buenos resultados en las pruebas estandarizadas (SIMCE, PISA, etc.) en una lógica eficientista y de competitividad que está muy lejos de lo que buscan los países que tienen modelos de desarrollo que apuntan al logro de sociedades más cohesionadas e integradas socialmente hablando. Esto es palpable, por ejemplo, en los países escandinavos donde las brechas en materia de ingresos son mínimas lo que permite conformar sociedades bastante más homogéneas en términos de renta, capital cultural y capital social. Chile, lamentablemente está muy lejos de ese modelo y no se avizoran cambios que vayan en la misma dirección aunque el movimiento estudiantil chileno continúa demandando a los gobiernos y al Estado transformaciones estructurales al sistema educacional de modo que se oferte una educación de calidad y gratuita en todos los niveles del sistema educacional (primario, secundario y terciario).

## Bibliografía

- DAEM Cerro Navia (2007). PADEM. Santiago de Chile.
- Espinoza, O. (2007). Solving the Equity/Equality Conceptual Dilemma: A New Model for Analysis of the Educational Process. En *Educational Research*, 49, N°4 (December 2007): 343-363. London, England.
- Espinoza, O. (2013). The Equity Goal Oriented Model Revisited. In A. Teodoro & Manuela Guilherme (Eds.), *European and Latin American Higher Education Between Mirrors*. New York, Peter Lang International Academic Publishers (En imprenta).
- Espinoza, O., Castillo, D. y González, L.E. (2013). Perfiles de estudiantes de las modalidades de educación de adultos: Una aproximación desde las cifras. Documento de Trabajo N°1. Proyecto Fondecyt N° 1121079. Santiago, PIIE-U. Academia de Humanismo Cristiano y CIE, U. UCINF.
- Espinoza, O., Castillo, D., González, L.E. y Loyola, J. (2014). Factores familiares asociados a la deserción escolar en los niños y niñas mapuche: Un estudio de caso. En *Revista Estudios Pedagógicos*, 39 (1). Universidad Austral. (En imprenta).
- Espinoza, O., Castillo, D., González, L.E., Santa Cruz, E. y Loyola, J. (2013). Deserción escolar en Chile: Un estudio de caso en relación a Factores Intraescolares. En *Revista Educación y Educadores* (Universidad de La Sabana, Colombia). (En proceso de revisión por el Comité Editorial).
- Espinoza, O., Castillo, D., González, L.E., Loyola, J. y Santa Cruz, O. (2012). Factores intraescolares asociados al abandono escolar en Chile: Un estudio de caso. En *Revista Lusófona De Educacao*, 20: 31-48. Lisboa, Universidad Lusófona de Humanidades y Tecnologías.
- En [http://www.riape-alfa.eu/images/stories/download/outros/rle\\_abstracts\\_e\\_resumos.pdf](http://www.riape-alfa.eu/images/stories/download/outros/rle_abstracts_e_resumos.pdf)
- Espinoza, O., Castillo, D., González, L.E. y Loyola, J. (2012). Factores familiares asociados a la deserción escolar en Chile. En *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, Vol. XVIII, N°1, Enero - Marzo: 136 - 150. Maracaibo, Venezuela, Universidad de Zulia. FACES - LUZ.
- Espinoza, O., Castillo, D. y González, L.E. (2010a). Caracterización de los Estudiantes Vulnerables en el Sistema Escolar Municipal. Documento de Trabajo N°4 (Febrero). Proyecto Fondecyt N° 1090730. Santiago, PIIE-UAHC.
- Espinoza, O., Castillo, D., y González, L.E. (2010b). Rotación o Retención Escolar en Cerro Navia. Presentación hecha en el Taller Deserción y Abandono Temporal en la Educación Municipal. Santiago, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 9 de Junio. Proyecto Fondecyt N° 1090730. Santiago, PIIE-UAHC.
- Espinoza, O. (Investigador Responsable), González, L.E. y Castillo, D. (2009). Factores que Inciden en la Deserción Escolar y sus Implicancias en Sectores Vulnerables: Un Estudio de Caso. Proyecto FONDECYT N° 1090730. Santiago, PIIE-U. Academia de Humanismo Cristiano.
- Unesco (1990). Declaración Mundial Sobre Educación para Todos. Aprobada por la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos y Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje. Jomtien, Tailandia, 5 al 9 de marzo. En <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127583s.pdf>
- Unesco (2002). Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural. París, Unesco.

# 5

## Alternativas para la Reinserción Escolar: Una Mirada Desde la Coordinación de Normalización de Estudios del Mineduc

Rosita Garrido, Alejandro Vega y Roberto Contreras<sup>12</sup>

*“Todos nosotros sabemos algo.  
Todos nosotros ignoramos algo.  
Por eso, aprendemos siempre”*

Paulo Freire

### 1. Antecedentes

La Coordinación Nacional de Normalización de Estudios se crea como una opción que responde a la necesidad de agrupar en una sola dependencia del Ministerio de Educación (MINEDUC), todas aquellas iniciativas que conducen a completar los 12 años de escolaridad, para aquellas personas que por diferentes circunstancias han visto interrumpidos sus estu-

<sup>12</sup> Rosita Garrido Labbé, Encargada del Servicio Educativo para Personas Jóvenes y Adultas; Alejandro Vega, Profesional del Programa de Reinserción Escolar y Roberto Contreras, Profesional de la Coordinación Nacional de Normalización de Estudios, División de Educación General, Ministerio de Educación, Chile.

dios o nunca han accedido al sistema. Esta nueva instancia es un esfuerzo focalizado para asegurar tanto la equidad como la cohesión social y hacer efectivo el derecho a la Educación que la Constitución Política del Estado garantiza a todos los habitantes del país. Se pretende brindar posibilidades educativas de calidad y pertinencia a lo largo de toda la vida<sup>13</sup>.

De esta manera, a través de la Coordinación de Normalización de Estudios, el MINEDUC adhiere a los acuerdos internacionales en materias de alfabetización y a distintos tratados internacionales en materias de educación para niños, niñas, jóvenes y adultos<sup>14</sup>, reconociendo la importancia de promover oportunidades para que los beneficiarios (as) se desarrollen como personas que aportan al progreso de sus propias familias y del país. Se asume que la carencia de educación, trae consigo una serie de problemas psicosociales, tales como: la ausencia de posibilidades de movilidad social, las bajas probabilidades de acceder a un trabajo, y los problemas para generar ingresos que permitan salir de la pobreza. Todo ello, naturalmente, perpetúa las desigualdades en la sociedad, en las familias y en los propios estudiantes.

Entre los principales objetivos de esta Coordinación se cuentan:

- ▶ Incrementar la cobertura y la calidad del servicio, para los niveles de educación básica y media.
- ▶ Promover la reinserción escolar, con el fin de desarrollar estrategias de intervención socio educativas para la población infanto-juvenil en situación de vulnerabilidad social, a nivel nacional, a través del apoyo y financiación a instituciones públicas y/o privadas que cuenten con experiencia en atención psicosocial y educativa.

Lo anterior, con el fin de motivar, preparar y orientar a los beneficiarios hacia la continuidad de su trayectoria educativa, que les habiliten para el logro de los 12 años de escolaridad obligatoria. Este objetivo se dirige especialmente a los sectores más excluidos de la población, con la convicción que la educación, por una parte, facilita el acceso al mejoramiento de los niveles de calidad de vida y, por otra, constituye un derecho humano inalienable y un bien público gracias al cual se desarrollan las personas y se for-

13 Art. 24, Ley N° 20.370, LGE.

14 Conferencia Mundial sobre Educación Para Todos 1990 Jomtien; Foro Mundial sobre la Educación 2000 Dakar; Conferencia Internacional de Educación de Personas Adultas CONFINTEA VI Belem 2009; Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC) - Modelo de acompañamiento (apoyo, monitoreo y evaluación) del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC) - Declaración de la Habana, entre otros.

talece el respeto de los derechos y de las libertades fundamentales.

En este sentido, se torna necesario realizar acciones concretas en el ámbito de la reinserción y retención escolar con los niños, niñas, jóvenes y adultos excluidos del sistema educacional o con aquellos en situación de vulnerabilidad socioeducativa en riesgo de abandonarlo. De esta forma, se espera contribuir al logro de una educación más inclusiva, equitativa y de calidad mediante el fortalecimiento del sistema de educación y de redes de apoyo, que permita mayor movilidad social. Consecuentemente, es indispensable incidir en los entornos para que los niños, niñas, jóvenes y adultos puedan ampliar sus posibilidades, intencionando procesos de confianzas y cooperación que incrementen significativamente el acceso y permanencia en el sistema escolar (Vega y Sáez, 2008).

## 2. Líneas de Trabajo o Componentes de la Coordinación Nacional de Normalización de Estudios

Los lineamientos de trabajo de la Coordinación Nacional de Normalización de Estudios, se enmarcan a través de dos componentes principales:

- ▶ Servicio educativo para personas jóvenes y adultas.
- ▶ Sistema nacional de examinación y certificación de estudios.

### 2.1. Servicio Educativo para Personas Jóvenes y Adultas

El Servicio Educativo para Personas Jóvenes y Adultas se imparte a través de procesos educativos que consideran las características de grupos específicos de población en su diversidad de edades, situación educacional, laboral, familiar y otras. Inserto en este servicio existen las siguientes estrategias de implementación:

**Modalidad Presencial o Regular:** atiende a una población cuyas características le permiten participar en procesos educativos que requieren de asistencia diaria a establecimientos educacionales. Su sistema de financiamiento es a través de la subvención educacional.

**Modalidad Semi Presencial o Flexible:** dirigida preferentemente a personas jóvenes y adultas que, por diversas razones,—especialmente de índole laboral (trabajadores) o familiar (jefes de hogar)— no pueden concurrir regularmente a un establecimiento

educacional. Se financia por resultados.

Ambas modalidades educativas (regular y flexible) imparten estudios reconocidos y válidos para todos los efectos legales, incluida la continuidad de estudios en los distintos niveles que conforman el sistema educativo nacional. Aun cuando su estructura curricular es similar, la forma en que se desarrollan los procesos pedagógicos es distinta, como se especifica más adelante.

A lo anterior también se agrega el **Programa de Reinserción Escolar**, el cual opera a través de concursos públicos anuales. Las instituciones educativas que son beneficiadas en los concursos aplican intervenciones socio educativas que se ejecutan por medio de proyectos destinados a: jóvenes entre 8 y 18 años de edad, que han abandonado y/o desertado del sistema escolar o que nunca iniciaron estudios regulares en el sistema formal; y personas que tienen problemas de sobre-edad y rezago escolar significativo, con el fin de reencantarlos para que regresen al sistema regular de educación y no deserten o abandonen del sistema. Con ello se busca no privar a los niños, niñas y adolescentes (NNA) de un elemento fundamental que incide sobre los factores asociados a la pobreza, relativos a la salud, el nivel de ingresos, la movilidad social, la igualdad entre hombres y mujeres, y que además impide el ejercicio pleno de la ciudadanía y la formación para la participación en asuntos públicos.

### 2.1.1. Modalidad Presencial o Regular de Educación para Personas Jóvenes y Adultas

Esta modalidad educativa está destinada a responder a las necesidades de educación para personas jóvenes y adultas (EPJA) que requieren iniciar o completar sus estudios y, por sus características, pueden participar diariamente de procesos pedagógicos presenciales. La población atendida, mayoritariamente joven, ha desertado o abandonado el sistema regular (diurno), por distintas razones entre las que destacan las psicosociales y económicas.

Los establecimientos que ofrecen esta modalidad son de diversa índole y atienden a un conjunto de poblaciones específicas. Ellos son:

- Los Centros de Educación Integrada de Adultos (CEIAs), que atienden durante todo el día a población joven y adulta.

- Jornadas vespertinas de establecimientos educacionales regulares (liceos y escuelas) denominadas Terceras Jornadas (TJ), que reciben, preferentemente, a jóvenes que trabajan durante el día.

- Centros educativos en contextos de encierro que atienden personas privadas de libertad. Trabajan en estrecha relación con Gendarmería de Chile.

- Establecimientos educacionales que prestan servicio educativo a jóvenes que cumplen con su servicio militar, en colaboración con las respectivas unidades del Ejército de Chile.

Ahora bien, como esta Coordinación de Normalización de Estudios pretende mejorar la calidad y pertinencia de los aprendizajes, es necesario centrar la mirada en el mejoramiento de los procesos pedagógicos que ocurren al interior del aula, lo que implica diseñar estrategias de apoyo a la práctica docente y fortalecer la función de los equipos directivos para que centren su quehacer en la calidad de los procesos de enseñanza y de aprendizaje, en contextos de inclusión, participación y compromiso con los resultados.

Para lo anterior, se requiere de la elaboración e implementación de estrategias permanentes de apoyo a los directivos y docentes con la finalidad de asegurar que los estudiantes adquieran las competencias y los aprendizajes contemplados en el currículum. Estas estrategias consisten, en promover instancias de perfeccionamiento para directivos y docentes, acompañadas de acciones de seguimiento para verificar su transferencia al aula.

Para la implementación de las acciones mencionadas se ha diseñado una estrategia de trabajo que tiene como eje central el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes y también considera importante el aumento de la cobertura y el mejoramiento de la eficiencia interna de la modalidad. Además, esta estrategia procura articularse y complementar las políticas de mejoramiento educativo planteadas por el Ministerio de Educación para los distintos niveles del sistema, considerando que en la medida que aumentan los índices de escolaridad de los padres y adultos del entorno de los NNA, se produce un mejoramiento en los resultados académicos de éstos.

Es importante consignar que esta estrategia pretende que las acciones de los ámbitos mencionados impacten en la mayoría de los centros educativos de educación de adultos de todo el país, especialmente en los Centros de Educación Integrada de Adultos (CEIAs), por ser un tipo de establecimiento donde es más fácil desarrollar una propuesta

curricular integrada que articule la formación pedagógica con la formación personal, social y ciudadana.

Durante los últimos años, se ha puesto en marcha un conjunto de Redes Pedagógicas integradas por profesionales de EPJA, cuya finalidad es, desde la experiencia docente, avanzar en tres direcciones: la apropiación de los programas educativos, la construcción de conocimientos a partir de la reflexión de las prácticas y la implementación de mejores estrategias de aula.

En los centros educativos ubicados en recintos penitenciarios, han funcionado los Microcentros, instancias organizadas de profesores, que han sido claves para la difusión, apropiación y desarrollo del proceso de reforma curricular y de la normativa correspondiente. Los Microcentros, a su turno, son espacios de reflexión y construcción de conocimiento, basados en el intercambio de experiencias docentes y de gestión directiva para el mejoramiento de las prácticas pedagógicas y para consolidar un estilo de trabajo basado en la colaboración, el trabajo en equipo y el desarrollo de los profesionales que participan en ellas.

Es necesario dejar establecido que tanto las Redes Pedagógicas como los Microcentros, son espacios fundamentales para articular el apoyo hacia los centros educacionales. En aquellas regiones en las que no se cuenta con Redes Pedagógicas, se propiciará su conformación.

Otro elemento importante, es el fortalecimiento de los mecanismos de comunicación y difusión. De ahí que esta política considera potenciar el uso del sitio Web del MINEDUC, a través del cual se busca: dar a conocer información acerca de la reforma curricular, de la normativa vigente y su aplicación; proveer material de apoyo para el mejoramiento de las prácticas pedagógicas y de gestión, y la difusión de prácticas que hayan contribuido al mejoramiento de los aprendizajes; reducir la deserción y mejorar los índices de promoción, entre otros.

### 2.1.2. Modalidad Flexible de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (EPJA)

La Modalidad Flexible de Educación está destinada a personas jóvenes y adultas sin escolaridad o con escolaridad incompleta, que buscan completar sus 12 años de es-

colaridad. Esta modalidad que se imparte a nivel nacional, de forma gratuita, atiende preferentemente a personas adultas mayores de 30 años.

Ofrece un servicio educativo que se caracteriza por ajustarse a las necesidades de los participantes, considerando entre otros aspectos, los siguientes: su situación ocupacional, sus condiciones de vida personal, familiar, socioeconómica y cultural, el tiempo disponible para estudiar, así como sus necesidades, expectativas y ritmos de aprendizaje.

La Modalidad Flexible de Nivelación de Estudios se rige por los planes y programas establecidos mediante el Decreto Supremo de Educación N° 211 /2009 (D.S. (Ed.) N° 211 de 2009).

Esta modalidad es flexible porque:

- Ofrece diversos horarios y frecuencia de las clases, adaptándose a las necesidades y condiciones de vida de las personas adultas;
- utiliza las estrategias pedagógicas que consideran los conocimientos previos y ritmos de aprendizaje de las personas adultas, facilitando el “volver a comenzar”;
- el servicio educativo se ofrece en lugares cercanos al domicilio o al trabajo de los estudiantes, facilitando de este modo su concurrencia a clases; y,
- los estudiantes son evaluados a través del Sistema Nacional de Evaluación y Certificación de Estudios, pudiendo rendir sus exámenes hasta en tres oportunidades. Las personas que reprobaban uno o más sectores de aprendizaje, tienen una segunda y una tercera oportunidad para examinarse.

El servicio educativo es desarrollado por entidades ejecutoras que tienen la responsabilidad de realizarlo de acuerdo a la propuesta educativa presentada y aprobada –mediante licitación pública– la que debe ser conocida por todo el equipo docente, así como los programas de estudio especificados en el D.S. (Ed.) N° 211 de 2009.

A partir del año 2012, este servicio educativo se ejecuta dentro del año lectivo regular, comenzando –a más tardar– la última semana de marzo, culminando la última semana de julio para la educación básica (EB) y la tercera semana de agosto para la educación media (EM).

El plan de estudio de esta modalidad no estipula una cantidad específica de horas semanales de clases, de ahí su flexibilidad, de modo que facilita el considerar las características de las personas jóvenes y adultas en cuanto a sus aprendizajes y conductas



de entrada, ritmos de aprendizajes, necesidades y expectativas, así como también sus condiciones de vida familiar y laboral.

### 2.1.3. Programas de Reinserción Escolar

Este programa tiene sus orígenes el año 2003, cuando se establece la obligatoriedad de los 12 años de escolaridad. Frente a este desafío, se crea el Programa Intersectorial de Reescolarización, como una iniciativa interministerial que buscaba dar alternativas y soluciones a esta población en situación de vulnerabilidad escolar y social. A partir de ese año se han impulsado diversas iniciativas relacionadas con la implementación de proyectos de reinserción escolar. Luego, el año 2005 se disuelve el trabajo intersectorial y el Programa se traslada exclusivamente al MINEDUC con el nombre de Plan de apoyo a los doce años de escolaridad, el cual continúa trabajando con el compromiso de alcanzar y garantizar los 12 años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes que se encuentran fuera del sistema escolar y que necesitan de nuevas estrategias educativas adecuadas y pertinentes que logren garantizar su integración social y educativa. Posteriormente el año 2010, producto del terremoto que afectó a gran parte del territorio de Chile, el programa se focaliza en proyectos de Retención Escolar solo para las zonas afectadas por dicha catástrofe natural, con el fin de disminuir el abandono escolar, en los territorios más afectados. Por último, a partir del año 2011 el Programa se reestructura, denominándose Programa de Reinserción Escolar, formando parte de la Coordinación Nacional de Normalización de Estudios y desde ahí opera, alineado con la visión de esta Coordinación, en el sentido de garantizar oportunidades para iniciar o completar la trayectoria educativa de niños, niñas<sup>15</sup>, jóvenes y adultos, adecuadas a sus intereses, necesidades y características, a través de diferentes servicios educativos y/o procesos de examinación, con el fin de lograr su correspondiente certificación de estudios de acuerdo a la normativa nacional.

El Programa de Reinserción Escolar funciona, a través de proyectos de intervenciones socio-educativas, destinadas a reparar y a orientar a los beneficiarios para que continúen su trayectoria educativa y puedan lograr los 12 años de escolaridad obligatoria.

<sup>15</sup> Se refiere a niños y niñas que por diversos motivos requieren validar estudios, para insertarse en el sistema regular de acuerdo a su edad.

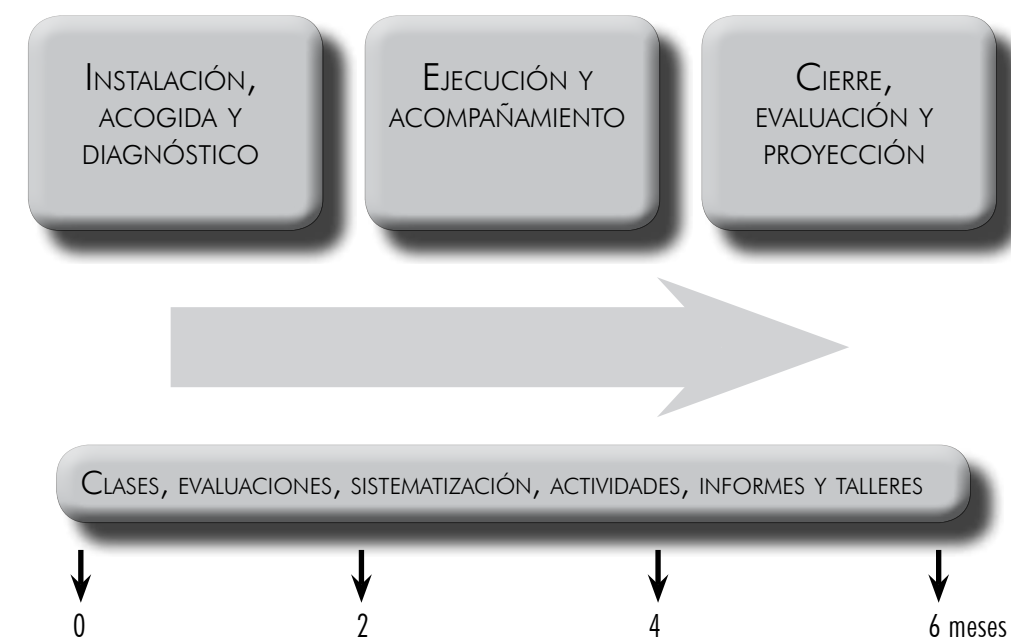
Dichos proyectos tienen como objetivo desarrollar estrategias de intervención socio-educativas para la población infanto-juvenil en situación de exclusión y vulnerabilidad social, en todo el territorio nacional. Lo anterior, a través del apoyo y financiamiento a instituciones públicas y/o privadas –seleccionadas mediante concurso público– que cuenten con experiencia en atención psicosocial y educativa, con el fin de motivar, preparar y orientar a sus beneficiarios hacia la continuidad de su trayectoria educativa.

Los proyectos que deseen participar deben contar con un equipo interdisciplinario conformado por profesionales con capacidad de empatizar y vincularse con los estudiantes; que tengan flexibilidad suficiente para hacer las adaptaciones que se requieran en cada contexto y, que muestren disposición al trabajo en equipo en espacios vulnerables y con sectores excluidos socialmente.

Las etapas de intervención que se muestran en el esquema siguiente están interrelacionadas y son secuenciadas. Ellas son tres: a) Instalación, acogida y diagnóstico; b) Ejecución y acompañamiento; y c) Cierre, evaluación y proyección.

Esquema

#### ETAPAS DE LOS PROYECTOS DE REINSERCIÓN ESCOLAR



En cuanto a los enfoques y lineamientos de trabajo, los proyectos de reinserción escolar se plantean como una intervención socio-educativa, cuya intención se orienta a generar procesos de integración social por medio del desarrollo de habilidades sociales, competencias pedagógicas, transmisión de valores, restitución de derechos vulnerados, etc. incorporando dispositivos de recursos humanos, técnicos, metodológicos y financieros, para favorecer el desarrollo humano y la inserción en el sistema educativo regular.

Cada institución ejecutora deberá formular una propuesta de intervención basada en el desarrollo de las capacidades de niñas, niños y adolescentes (NNA) beneficiarios del proyecto y, además, debe responder a los siguientes criterios:

- **Articulación de las dimensiones pedagógica y psicosocial:** con el fin de crear condiciones para el desarrollo de un trabajo integrado y multidisciplinario. Para ello, las instituciones ejecutoras deberán contar con equipos multidisciplinarios suficientes para desarrollar una intervención pedagógica pertinente y de calidad, que incluya ambas dimensiones.

- **Cooperación:** participación y pertenencia a comunidades y grupos como modo de enriquecimiento recíproco y fuente de sentido social.

- **Adecuación y pertinencia:** las propuestas de intervención pedagógica y psicosocial deben describir opciones metodológicas que respondan a las características y necesidades educativas de la población destinataria.

- **Desarrollo de competencias educativas:** la intervención tiene como fin preparar y orientar a los y las participantes para la continuidad de sus trayectorias educativas. Con ese propósito, es indispensable identificar las necesidades educativas de cada cual y desde allí, diseñar e implementar un plan de trabajo pedagógico pertinente.

- **Equidad e igualdad de oportunidades para todos:** especial énfasis se pone en la equidad del desarrollo humano entre hombres y mujeres, así como entre diversos grupos sociales y territorios.

Los lineamientos de trabajos que guían a los Programas de Reinserción Escolar son los siguientes:

#### **a) Espacio académico**

El proyecto tiene como objetivo preparar y orientar a los participantes para la continuidad de sus trayectorias educativas. Para ello será indispensable identificar las

necesidades educativas de cada cual y desde allí diseñar e implementar un plan de trabajo que permita potenciar sus competencias educativas básicas, fundamentalmente en las áreas de Lenguaje y Comunicación y Matemáticas, según sea el nivel de conocimiento del beneficiario y último nivel cursado.

Asimismo, resulta importante poder establecer trayectorias educativas flexibles y diversas que respondan a las necesidades y características de una población altamente heterogénea y en donde los beneficiarios recuperen su condición de legítimo aprendiz, indispensable para la continuidad de su trayectoria educativa.

#### **b) Proceso de acompañamiento (tutorías)**

La incorporación de adolescentes que han vivido el fracaso escolar en un proceso de reinserción educativa requiere el desarrollo de vínculos significativos con personas que ejerzan el rol de tutoría, que generen relaciones de cercanía y confianza orientadas a reconstruir condiciones para el aprendizaje, con el objeto de brindar un espacio personalizado de atención a los requerimientos particulares de cada estudiante de acuerdo al plan de trabajo.

El tutor es, por lo tanto, quien acompaña al adolescente desde que se incorpora al Proyecto, hasta que se integra a una institución en la que continuará su trayectoria educativa.

#### **c) Aprendizajes significativos (Talleres Temáticos)**

El objetivo de este lineamiento es desarrollar competencias para el apoyo de habilidades sociales, a través de herramientas cognitivas situadas en la experiencia, adecuada a las características de los beneficiados.

Para lo anterior, se deben ejecutar talleres temáticos según los intereses de los beneficiarios, los cuales constituyen espacios de encuentro de cada cual consigo mismo y sus potencialidades. Tiene como propósito el desarrollo de habilidades sociales, la creatividad y la expresión a partir de la interacción con otros, en la realización de tareas concretas.

Deben constituirse como espacios de expresión y de aprendizajes de calidad que incorporen como logro la elaboración, de parte de cada estudiante, de productos tangibles, socialmente valorados. Se trata de talleres en el área artística-cultural o los que el equipo profesional acuerde desarrollar, con un número de participantes no mayor a 15 personas.

Las temáticas de los talleres deben ser elegidas por los beneficiarios consensuada-

mente sobre la base de una propuesta de los equipos ejecutores<sup>16</sup>.

#### d) Foco en el sistema socio familiar

El rezago educativo y la vivencia de la exclusión que esa situación implica, no sólo se vinculan a las experiencias escolares previas y al desarrollo de competencias educativas, sino también, a las complejas situaciones de vida de estos niños, niñas y jóvenes. Por lo anterior, es fundamental generar un vínculo activo entre el proyecto, las familias de los beneficiarios y la comunidad en la que se encuentran insertos. Es necesario formar redes que apoyen el quehacer específico del proceso, como también que ayuden a responder a las múltiples necesidades de las familias. Junto con ello, es imprescindible desarrollar un trabajo estructurado con las familias, instalando herramientas en el o los adultos, que se identifican como responsables, que les permitan acompañar al niño, niña o adolescente en el logro de su trayectoria educativa.

#### e) Articulación de redes

Para fortalecer el trabajo con la familia, es necesario activar las redes sociales y territoriales, contactarse con ellas y generar coordinaciones que permitan brindarles una atención integral en relación a los problemas que les afectan, de modo de garantizar una efectiva reinserción educativa. El vínculo con las instituciones educativas y/o de capacitación laboral debe construirse a lo largo del desarrollo del proyecto, de modo que al término de este proceso, los estudiantes ya conozcan el espacio educativo al que se integrarán y las instituciones les brinden una buena acogida.

## 2.2. Sistema Nacional de Examinación y Certificación de Estudios (SNEC)

Esta iniciativa tiene sus orígenes en el año 2002, con el Programa de Nivelación de Estudios Básicos para Trabajadores. Posteriormente, incorpora a la Modalidad Flexible de Nivelación de Estudios Básicos y Medios, ofreciendo alternativas a la población joven y adulta, que les permita lograr los 12 años de escolaridad obligatoria.

El objetivo principal del SNEC es evaluar y certificar de manera válida, confiable y transparente los aprendizajes de las personas menores y mayores de edad que se encuentran fuera del sistema escolar regular, de acuerdo al currículum vigente en el nivel

<sup>16</sup> Las instituciones deberán presentar la propuesta de talleres que utilizarán como base para que los beneficiarios puedan elegir. Además, deberán explicitar cuál será la metodología que utilizarán, para que los beneficiarios expresen sus preferencias.

escolar que corresponda.

Tradicionalmente, el Ministerio de Educación ha dispuesto diferentes mecanismos para la certificación y validación de estudios. A contar del año 2011 el Sistema Nacional de Evaluación ha implementado un dispositivo estandarizado, que garantice la adecuada certificación de estudios básicos y medios, a través de:

- Modalidad semi-presencial o flexible de nivelación de estudios básicos y medios
- Nivelación de estudios básicos y medios con uso de franquicia tributaria a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)
- Validación de estudios básicos y medios para mayores de 18 años, que forman parte de programas de reinserción educativa, población privada de libertad, y personas que estudian en establecimientos no reconocidos por el Estado
- Validación de estudios básicos y medios para mayores de 18 años (dirigido a trabajadores)
- Validación de estudios básicos y medios para menores y mayores de 18 años, para chilenos y chilenas residentes en el extranjero.

A partir del año 2012, y en forma paulatina, el SNEC implementa el proceso de examinación para los exámenes de certificación de estudios de la población adulta mayor de 18 años. De forma gradual los próximos años se irá incorporando a la población menor de 18 años, hasta llegar el año 2014 atendiendo al conjunto de la población que requiera validar estudios.

El Sistema Nacional de Evaluación y Certificación de Estudios (SNEC) en la actualidad está incorporando plataformas informáticas que permitirán optimizar la gestión y atención al usuario, ofreciendo además dispositivos que permitan la aplicación de pruebas en línea (con uso de computador) para todos aquellos casos que por razones de urgencia o dispersión geográfica no pueden acceder a las aplicaciones normales de pruebas (formato papel) que se realizan a nivel nacional de acuerdo a un calendario pre establecido.

## 2.3. Destinatarios del Servicio Educativo para EPJA

El servicio educativo tiene diversos grupos de beneficiarios, según sus características, necesidades y condiciones de entrada. Es sabido que los programas destinados a personas jóvenes y adultas son de menor carga horaria que los destinados a niños, niñas

y adolescentes del sistema regular. Es así como la educación básica de adultos se realiza en tres años y la educación media en dos años, si se trata de la modalidad humanista científica y en tres años, si corresponde a la modalidad técnico profesional.

Como un modo de evitar la migración desde los programas regulares hacia la educación de adultos, ha sido preocupación permanente del Ministerio de Educación, normar las edades de ingreso a los programas destinados a la educación de adultos. Así, mediante Decreto Supremo de Educación N° 332 de 2011, publicado en el Diario Oficial con fecha 5 de enero de 2012 se determinan las nuevas edades mínimas para el ingreso a la educación especial, educación de adultos y aceleración curricular.

En lo que respecta a la EPJA, el mencionado texto jurídico establece lo siguiente:

**a. Las edades mínimas para ingresar a la modalidad regular** de personas jóvenes y adultas, que se detallan a continuación, deben estar cumplidas como máximo al 30 de junio del año lectivo correspondiente<sup>17</sup>.

- A cualquier nivel de educación básica: 18 años
- A primer nivel de educación media: 17 años
- A segundo nivel de educación media: 18 años

No obstante el director del establecimiento educacional podrá autorizar fundamentalmente, la matrícula de personas con edades inferiores a las establecidas. Estas situaciones excepcionales deberán ser respaldadas por informes de profesionales idóneos. Esta medida permite matricular en estas condiciones hasta el 20% de la matrícula del establecimiento.

**b. Las edades mínimas para ingresar a la modalidad flexible** de personas jóvenes y adultas, que se detallan a continuación, deben estar cumplidas al 30 de junio del año lectivo correspondiente<sup>18</sup>.

- A cualquier nivel de educación básica: 18 años
- A primer nivel de educación media: 18 años
- A segundo nivel de educación media: 18 años

Cabe señalar que respecto a la cohorte 2012 de la modalidad flexible, se mantienen las especificaciones de ingreso en cuanto a edades, establecidas en 15 años para los niveles de educación básica y 18 años para la educación media, siendo la fecha máxima

<sup>17</sup> Art. 4° D.S. (Ed.) 332 de 2011.

<sup>18</sup> Art. 6° D.S. (Ed.) 332 de 2011.

de cumplimiento el día establecido para presentar la documentación física a la SECREDOC de los antecedentes de los postulantes. A partir del año 2013 esta norma rige plenamente en la modalidad flexible.

### 3. A Modo de Conclusiones

A modo de conclusión, se observa que desde la Coordinación Nacional de Normalización de Estudios del Ministerio de Educación se están realizando acciones significativas para intentar garantizar los 12 años de escolaridad obligatoria, a través de sus distintos servicios, programas y estrategias de apoyo, lo que se corresponde con su misión de “Proporcionar oportunidades para que NNA, y personas jóvenes y adultas —que interrumpieron su trayectoria educativa— o que no pudieron ingresar a la educación en alguna etapa de la vida escolar— puedan completar los 12 años de escolaridad obligatoria, a través de procesos educativos adecuados y pertinentes a sus particularidades y certificar sus estudios”.

Se sabe, según los antecedentes disponibles, que el fenómeno de la desescolarización, el abandono temporal y la deserción escolar son problemas que responden a factores de diversa índole (culturales, sociales y económicos). Por esa razón, ellos deben analizarse desde una perspectiva compleja dada su condición multi-causal. Todavía más, los factores históricos y socio culturales juegan un rol fundamental para generar estrategias coherentes, con énfasis en la cohesión y justicia social, que permitan lograr que los NNA, y personas jóvenes y adultas, puedan completar los doce años de escolaridad.

Por lo anterior, resulta necesario afianzar las alianzas y coordinaciones interinstitucionales, con distintos organismos públicos y/o privados, para de esta forma producir un trabajo colaborativo centrado en una educación que tienda al desarrollo integral de la persona. Desde una perspectiva más integradora e inclusiva, la sociedad no debe responsabilizar solamente al estudiante de su abandono y/o fracaso escolar, sino que a toda la comunidad educativa. Esta mirada de una educación integral que va más allá de lo coyuntural, lo administrativo, lo académico, posibilita una comprensión holística del fracaso y sus consecuencias.

Sin embargo, estos principios y declaraciones no son suficientes si no existen dispositivos concretos que permitan generar espacios de trabajo educativo para la población

excluida del sistema escolar, lo que replantea la necesidad de generar otras instancias para dar respuesta a las demandas y necesidades de este grupo de personas. En este marco, junto con los actuales procesos de transformación de la educación, la innovación tiene un rol fundamental para dar respuesta y generar nuevas soluciones a estos temas. En este sentido se destacan las propuestas de programas alternativos de segunda oportunidad, los cuales actualmente existen de forma aislada en Chile y con serios problemas económicos para su funcionamiento. No obstante ello, son una alternativa para atender a la población desescolarizada, con rezago escolar y que por diversas razones no puede asistir a la educación regular, a la modalidad de EPJA, ni a otras alternativas académicas, pero que por derecho constitucional debe recibir una educación de calidad que permita el aprendizaje a lo largo de su vida que asegure la igualdad en el acceso al conocimiento y oportunidades.

## Bibliografía

Vega, A. y Sáez, F. (2011). Un acercamiento a una propuesta de Intervención con niños, niñas y jóvenes excluidos del sistema educativo. En *El Observador* N°8, Septiembre: 45-59.

# 6

## Políticas de Equidad para la Cohesión Social en la Educación Superior: Aciertos y Dilemas del Modelo Chileno

Pamela Díaz-Romero<sup>19</sup>

### 1. El Valor de la Equidad y su Relación con la Cohesión Social

Uno de los rasgos diferenciadores de la sociedad moderna es la centralidad que en ella se otorga a la equidad social. Situada como valor a alcanzar, orienta normativamente tanto sus prácticas como sus instituciones. Este rol normativo de la equidad se deriva de su propia definición como “imparcialidad” en la provisión de bienes y servicios sociales, asociando a su consecución un juicio ético, implícito en “la búsqueda de la justicia para que exista igualdad dando un trato especial a quienes están en desventaja o son discriminados” (Latorre, González & Espinoza, 2009: 19-28).

Ya en 1995, la afirmación del valor de la equidad social inspiró la declaración de la Cumbre Social de Copenhague. En ella los Estados participantes, junto con promover la “igualdad de oportunidades para la plena realización del potencial individual” de sus

<sup>19</sup> Directora Ejecutiva de la Fundación Equitas.

miembros, a través de medidas concretas tendientes a “garantizar y respetar la igualdad de las personas ante la ley”, se comprometieron a “allanar las barreras económicas y sociales, compensando las desigualdades que ellas generan y que impiden o dificultan la realización de dicho potencial”.

Desde entonces, el debate sobre las políticas más efectivas para avanzar hacia una mayor equidad ha sido incesante. En el último decenio, en América Latina se han adoptado diversas estrategias para intentar abordar simultáneamente la urgencia de erradicar la indigencia y avanzar en el combate a la pobreza, sumando como prioridad la compensación de la desigualdad producida por la propia dinámica social.

A pesar de los innegables avances registrados en muchos países de América Latina, que han permitido a los más pobres alcanzar una mejor posición relativa que la de sus padres y han aumentado el bienestar del conjunto de la sociedad, los esfuerzos desplegados no han tenido el efecto deseado de igualar las condiciones iniciales y de participación en los bienes y derechos económicos y sociales para el conjunto de la población, manteniendo a amplios sectores en situaciones de desventaja o abierta exclusión.

Las diversas dimensiones de la desigualdad y su expresión concreta en los distintos grupos o colectivos sociales no han facilitado la tarea.

La limitada incidencia de las políticas públicas en los componentes adscriptivos de la desigualdad —atributos socialmente asignados a características como el género, el origen étnico, la discapacidad o la pertenencia generacional, con independencia de la voluntad o mérito de los individuos particulares— y su estrecha relación con los componentes distributivos, parecen haber neutralizado la capacidad de los Estados de transformar significativamente la dinámica social.

La mayor capacidad relativa de incidir en los componentes distributivos de la desigualdad, apuntando a los patrones con que se distribuyen el ingreso y el patrimonio común, tanto material como inmaterial o simbólico (incluyendo el acceso al conocimiento y la información y a habilidades sociales desarrolladas por la respectiva comunidad) ha tenido un efecto paliativo, pero insuficiente para avanzar hacia una mayor equidad.

La falta de eficacia de la acción pública en el acortamiento de las brechas de equidad y la consecuente persistencia de la desigualdad han generado amplios debates sobre el rol del Estado en la relación entre crecimiento, desarrollo social y gobernabilidad democrática.

El carácter excluyente del desarrollo en América Latina y la escasa presencia de los sectores desventajados en la política pública han impactado en la cohesión social, debilitando el sentido de pertenencia a una comunidad de ciudadanos que, en teoría, comparten el derecho a disfrutar de beneficios mínimos acorde a los niveles de progreso y bienestar medio de su sociedad, así como el compromiso de extender este derecho a todos sus miembros. La manifiesta incapacidad de nuestras sociedades de compensar y reducir la desigualdad ha alimentado según CEPAL (2007) una “percepción de injusticia social” que socava la confianza en el sistema, menoscaba la legitimidad de la democracia y exacerba los conflictos.

El diagnóstico de CEPAL es especialmente atinente al caso chileno, en el cual la persistencia de las desigualdades se ha traducido en la exclusión —parcial o total— de amplios grupos o estratos sociales de la ciudadanía social y política, limitando sus oportunidades de participar e influir en las orientaciones del gobierno y la toma de decisiones, agudizando la disociación entre crecimiento y equidad y con ella la percepción de injusticia, la desconfianza y la conflictividad social.

Esta percepción parece estar a la base de las masivas movilizaciones sociales desatadas en Chile durante 2011. A través de ellas, la ciudadanía logró forzar al sistema político a enfrentar en el debate la evidente disociación entre crecimiento y equidad. El desafío abierto implica no sólo fortalecer y ampliar los mecanismos de inclusión social “dando especial atención a los grupos desventajados, las percepciones y disposiciones recíprocas de integración y como éstas se incorporan a la agenda y la política pública”. Exige además la renovación y fortalecimiento de “instituciones capaces de generar sinergias entre equidad social y legitimidad política” (CEPAL, 2007).

## 2. El Rol de la Educación Superior

Si bien el debate sobre los mecanismos e instituciones más apropiados para enfrentar la actual crisis de legitimidad política está lejos de zanjarse, el liderazgo de las federaciones estudiantiles en las manifestaciones públicas parece haber instalado cierto consenso respecto del rol que le cabría al sistema de educación superior. Al mismo tiempo, la reciente masificación de este nivel educativo y la publicitada democratización del acceso han dejado al descubierto fuertes desigualdades que deben ser subsanadas para

renovar su capacidad de aportar a una sociedad más inclusiva y cohesionada.

La sustantiva ampliación de la cobertura, con una matrícula total de pregrado que pasó de 250.000 alumnos en 1990 a casi un millón en el año 2010, no ha sido suficiente para revertir las persistentes desigualdades en las oportunidades de acceso dentro de este nivel educativo.

Las diferencias en la cobertura entre ricos y pobres son aún elevadas. De acuerdo a la CASEN (2009), para los jóvenes del 10% de menores ingresos la tasa de acceso alcanzó apenas al 16% mientras que entre los jóvenes del 10% más alto la cifra sobrepasa el 61%. El mayor avance de cobertura se registra entre las clases medias. Sin embargo, —según la misma encuesta— si en la educación secundaria más de la mitad de los estudiantes (51%) procede de los dos primeros quintiles de ingresos, en la educación superior sólo corresponden al 24% del alumnado.

La situación se invierte en los quintiles de más altos ingresos, que proporcionan sólo el 29% del alumnado de secundaria y son el 57% de los estudiantes de nivel superior.

Las aún escasas oportunidades de los más pobres de continuar estudios contrastan con la alta demanda por educación superior. Como bien lo anticipaba en su informe sobre el sistema terciario la OECD (2009), esta demanda se extiende conforme se universaliza la experiencia de la educación como bien de consumo, sujeto a la libertad de elección de las familias, impuesta por el modelo educativo instalado en los años 80.

Las desigualdades se expresan también en las limitadas oportunidades efectivas de acceso a las instituciones más prestigiosas que enfrentan los egresados de secundaria de menores ingresos formados en el sistema público, dados los costos directos e indirectos de la educación superior y los pobres resultados que obtienen —en promedio— en la prueba de selección universitaria (PSU).

Esto se refleja en la forma estratificada que adquiere la expansión de la matrícula entre los distintos grupos socioeconómicos según tipo de institución a la que acceden. La proporción de estudiantes pertenecientes a los quintiles IV y V es considerablemente mayor entre quienes ingresan a las universidades (seis de cada diez) y mucho más acotada en la educación técnico profesional.

Del total de estudiantes en Centros de Formación Técnica (CFT), un 39% pertenece a los dos primeros quintiles de ingreso, mientras que en la educación universitaria apenas el 17% proviene de esos hogares (Fundación Chile, 2007).

La mayor participación en la educación superior no universitaria de estudiantes procedentes de los quintiles más pobres no responde, en su mayoría, a una decisión vocacional. Existe evidencia sobre la mayor deseabilidad de la educación universitaria, asociada al mayor prestigio de las universidades y a la jerarquía del grado que otorgan (Brunner, Courard y Cox, 1992), lo que redundaría en retornos económicos más altos (la tasa de retorno estimada para los egresados con título técnico de nivel superior es de 10.4%, mientras que para los profesionales universitarios es de 19.4% (Ministerio de Educación, 2012).

La mayor participación de los más pobres en la educación superior no universitaria se entiende más bien porque en este segmento no enfrentan mayores barreras al ingreso (puntajes PSU); se benefician de programas de estudio más flexibles y acotados, compatibles con actividades remuneradas, y; asumen aranceles que en promedio están muy por debajo de los fijados por las universidades, cuyos valores pueden llegar a representar hasta el 50% del ingreso familiar de un hogar de clase media, debiendo optar a modalidades de crédito cuya carga financiera fue tema transversal en las manifestaciones estudiantiles el año 2011.

Otro aspecto gravitante en la desconfianza y la crisis de legitimidad que afecta a la educación superior refiere al cuestionamiento de la calidad de parte importante del sistema: son cada vez más numerosos los titulados de la llamada primera generación de profesionales que a su egreso se encuentran con que su certificación es cuestionada por propios pares y despreciada por los futuros empleadores, negando en la práctica la promesa de movilidad económica y social.

Esto no sólo es atribuible a la segmentación —y falta de articulación— del sistema entre instituciones no universitarias y universidades. El grueso de “los nuevos universitarios” entra masivamente a las universidades menos selectivas, sorteando con dificultad la principal barrera de acceso a aquellas más prestigiosas: una prueba de selección universitaria —basada en la medición de contenidos— que en los hechos discrimina a los jóvenes formados en el sistema municipal, quienes sistemáticamente obtienen puntajes en promedio 100 puntos por debajo que sus pares del sistema privado (Koljatic & Silva, 2010). Esto es particularmente grave para quienes proceden de establecimientos técnico profesionales en cuyos programas no se abordan materias que luego son evaluadas en la PSU (Vargas, 2010).

Las consecuencias de la reconocida brecha de calidad —y prestigio— entre las instituciones de ES se agravan al egreso, cuando los sistemas de financiamiento que obligaron a una amplia mayoría de los estudiantes y sus familias a un fuerte endeudamiento conde-

nan a los nuevos profesionales subempleados y/o mal remunerados a un futuro atado a la institución financiera que lucra hoy con su educación y más adelante con cada uno de los sueños susceptibles de ser comprados a crédito: el auto familiar, la casa propia y claro, la educación privada de futuros hijos.

### 3. Educación Superior, Equidad y Legitimidad Democrática

No debería sorprendernos que la propia masificación de la educación superior haya incidido en la extendida percepción ciudadana que, detrás de la aparente democratización del acceso, subsiste una profunda falta de equidad social. Como plantea Juan Eduardo García-Huidobro “el fenómeno de reprobación al actual sistema educativo es la contracara de las nuevas esperanzas que se ponen en él y de las nuevas exigencias que se le hacen” (García-Huidobro, 2009).

La experiencia directa de las desigualdades frente y dentro del sistema de ES contribuyó a detonar una crisis que otorgó un contundente respaldo ciudadano a las demandas estudiantiles, apuntando a un cambio de paradigma. En efecto, durante años, se aceptó el financiamiento a los estudiantes sin capacidad de pago como un mecanismo que aumentaba sus oportunidades de elegir dónde y que estudiar: “libertad de mercado”. La ilusión se esfumó con el fuerte endeudamiento resultante, el cuestionamiento a la segregación, la calidad de la educación recibida y los condicionamientos al esperado retorno en los ingresos.

Hoy se reivindica, en cambio, el “derecho a la educación superior”, pública y gratuita, trasladando el financiamiento desde los estudiantes hacia las instituciones, y exigiéndose al Estado que asuma la responsabilidad irrenunciable de garantizar la calidad, formalizando además mayores garantías de equidad en la distribución de las oportunidades de acceso y dentro del sistema.

En cuanto a las propias instituciones, además de fórmulas más equitativas para la admisión<sup>20</sup>, se les exige avanzar en acciones destinadas a la renovación curricular, de las prácticas docentes, las políticas institucionales y de vinculación con el medio, perfilándolas como espacios inclusivos y diversos en los que la educación no se reduce a un

<sup>20</sup> Como la recientemente anunciada incorporación del ranking de notas de educación media al egreso a la batería de selección anunciada por el CRUCH.

simple mecanismo por el cual se adquiere un determinado rango de competencias para el desarrollo personal y el mejoramiento de los ingresos, situándose en cambio como un instrumento crucial del desarrollo social y personal, y un activo indispensable en el intento de lograr los ideales de equidad y cohesión social (Blanco, 2004).

De hecho, la centralidad adquirida por la educación superior la sitúa como plataforma privilegiada para el encuentro, el reconocimiento mutuo y la formación de ciudadanos comprometidos y conscientes de la diversidad de la sociedad en la que habitan, siendo el lugar en que se forman las redes de relaciones y las habilidades individuales que amplían y diversifican las oportunidades de los sectores desventajados de participar e influir en las orientaciones del gobierno, representando aquellos temas y consideraciones culturales, históricas y psicológicas tradicionalmente ausentes en los distintos niveles de toma de decisiones.

El protagonismo de la educación superior en las reivindicaciones ciudadanas por mayor equidad social evidencia que, a su importancia en los 90 como vector de movilidad económica y social, ha sumado su concepción como espacio privilegiado para el encuentro, el reconocimiento mutuo y la formación de ciudadanos más integrados y conscientes de la diversidad de la sociedad en la que habitan. Son estas “las nuevas esperanzas” que se ponen en el sistema, de ahí derivan las nuevas exigencias que se le hacen.

El mismo García-Huidobro señala la importancia de la democracia como experiencia educativa, alertando como este “aprendizaje que se complica enormemente si las escuelas distribuyen a los estudiantes según su nivel socioeconómico y cultural o si la élite educa a sus hijos separados del resto de la sociedad”. Esto sólo es posible si las instituciones son socialmente representativas de la sociedad por su nivel de mixtura social.

Aplicando igual razonamiento a la educación superior, los alcances son evidentes: las instituciones de educación superior tienen en este escenario la posibilidad de constituirse en efectivos mecanismos de integración e inclusión, generando las necesarias “sinergias entre equidad social y legitimidad política” que disminuyan la percepción de injusticia, la desconfianza y la conflictividad social.

Y esto es, por cierto, una gran oportunidad para un sistema desafiado por la creciente presión de redefinir su rol en la sociedad. Particularmente, en el caso de las universidades, la ampliación de la cobertura hacia grupos de estudiantes más numerosos y heterogéneos ha impactado irreversiblemente en su identidad, dejando atrás su natura-



leza compacta, exclusiva y elitista, originalmente concebida para atender a los sectores urbanos integrados y homogéneos, reproduciendo a las elites nacionales y en el que calidad se confundía con el prestigio y la reputación.

La voluntad institucional, en confluencia con la voluntad política, permitiría avanzar hacia una mayor equidad y, a través de ella, hacia la efectiva igualdad de oportunidades educativas, dotando a las universidades de un rol como plataforma auténticamente meritocrática para la intervención en la toma de decisiones y la participación equitativa en los beneficios del desarrollo, favoreciendo:

- ▶ la integración democrática y la movilidad social en base al talento y no sólo al privilegio, aportando a la formación de una nueva élite más diversa y consistente con el país real,
- ▶ una interacción más simétrica y desprejuiciada entre estamentos de la sociedad previamente marcados por el desconocimiento y la desconfianza mutua.

El sistema de educación superior, de la mano de las nuevas tecnologías de la información, renueva así su potencialidad como espacio para la construcción de imaginarios comunes y de una comunidad de sentido que contribuya a proyectar un horizonte de mayor igualdad.

Aunque este potencial es por sí mismo insuficiente para revertir las fuertes desigualdades de nuestras sociedades, lo sitúa como mecanismo efectivo de inclusión, capaz de disminuir la percepción de injusticia y de contribuir al logro de los ideales de equidad y cohesión social.

## Bibliografía

- Blanco, R.** (2004). Temario abierto sobre educación inclusiva. Santiago, UNESCO.
- Brunner, J.J., Courard, J. y Cox, C.** (1992). Estado, Mercado y Conocimiento: Políticas y resultados en la educación superior Chilena 1960-1990. En Foro de la Educación Superior. Santiago, FLACSO.
- CEPAL** (2007). Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, LC/G.2335/Rev.1.
- Donoso, S. y Cancino, V.** (2007). Caracterización Socioeconómica de los Estudiantes de Educación Superior por tipo de Institución. En Estudios y Documentos del Consejo Superior de Educación. Santiago, CSE.
- Fundación Chile** (2007). Recomendaciones para la Formación y Capacitación Técnica en Chile, Informe Final. Santiago.
- García-Huidobro, J. E.** (2009). “Una nueva meta para la educación latinoamericana en el Bicentenario”. En Marchesi, A., Tedesco, J.C. y Coll, C. (Coord.), Calidad, equidad y reformas en el enseñanza (pp.19-34). Madrid, OEI-Santillana, Madrid.
- Koljatic, M. y Silva, M.** (2010). Algunas reflexiones a siete años de la implementación de la PSU. En Estudios Públicos, 120 (Centro de Estudios Públicos - CEP Primavera 2010). En <http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/TEXT0-LINK-3.pdf>
- Latorre, C.L., González, L.E. y Espinoza, O.** (2009). Equidad en educación superior. Análisis de las políticas públicas de la Concertación. Santiago, Fundación Equitas- Editorial Catalonia.
- Ministerio de Educación** (2012). Proyección laboral. En <http://www.mifuturo.cl>
- OECD** (2009). La Educación Superior en Chile. Revisión de Políticas Nacionales de Educación. En <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/9109014e.pdf>
- Tedesco, J.C.** (2000). Educar en la sociedad del conocimiento, México, Fondo de Cultura Económica.
- Vargas, G.** (2010). Editorial en el diario El Mercurio. Febrero 2010. En <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id=%7B0bee2656-e1aa-45a0-86c8-17db9c2c56fd%7D>

## 7

## Educación de Calidad para Todos: Un Asunto de Derechos Humanos y Justicia Social

Daniela Eroles<sup>21</sup>

### 1. El Derecho a la Educación de Calidad a lo Largo de la Vida

*“Si no realizamos la igualdad y la cultura dentro de la escuela,  
¿Dónde podrán exigirse estas cosas?”*

Gabriela Mistral

La educación no sólo posibilita el desarrollo de las personas sino también el de las sociedades, por ello es un bien público y un derecho humano, del que nadie puede quedar excluido. La importancia del derecho a la educación radica en que nos abre las puertas para el goce de otros derechos humanos, permitiendo el pleno ejercicio de la ciudadanía. Difícilmente se podrá acceder a un empleo digno, ejercer la libertad de expresión o de participación, si no se tiene educación. Pero a su vez, el derecho a la educación requiere

<sup>21</sup> Consultora OREALC/UNESCO Santiago. Área de Educación Inclusiva e Innovaciones Educativas.

hacer efectivos otros derechos como el de la salud, la nutrición, o, el derecho de los niños a no trabajar. La indivisibilidad e interdependencia de los derechos exige el desarrollo de políticas intersectoriales y mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan el ejercicio integral de todos los derechos humanos (OREALC/UNESCO, 2007).

Considerar la educación como derecho, y no como un mero servicio o una mercancía, tiene implicaciones jurídicas para los Estados y las personas. Los gobiernos tienen la obligación de respetar, asegurar, proteger y promover el derecho a la educación, y las personas pueden exigir una compensación cuando se viola este derecho por las consecuencias que tiene en sus vidas (Blanco, 2008).

La Conferencia Mundial de Educación para Todos, Jomtien 1990, y el Foro Mundial de Educación para Todos, Dakar 2000, pusieron en evidencia que, a pesar de los esfuerzos realizados por los países y la comunidad internacional, todavía existen en el mundo millones de niños, jóvenes y adultos para los cuales no se ha hecho efectivo el derecho a la educación. En América Latina, mientras alrededor de un 3% de niños y niñas en edad de cursar la educación primaria no tiene acceso a la educación, más del 8% de los jóvenes entre 15 y 19 años no ha culminado la educación primaria y 35 millones de personas de 15 o más años se autodefine analfabeta (OREALC/UNESCO, 2007).

En el Foro Mundial de Educación para Todos, Dakar 2000, los países reafirmaron su compromiso con los objetivos de Jomtien (1990), estableciendo que cada niño, joven o adulto tiene el derecho humano de recibir el beneficio de una educación que satisfaga sus necesidades básicas de aprendizaje, entendidas en su sentido más amplio. Una de las recomendaciones básicas de este Foro fue la de adoptar medidas sistemáticas para reducir las desigualdades y suprimir las discriminaciones referidas a las posibilidades de aprendizaje de los grupos en situación de desventaja (OREALC/UNESCO, 2007).

El pleno ejercicio del derecho a la educación exige que ésta sea de calidad, promoviendo el máximo desarrollo de las múltiples potencialidades de cada persona, a través de aprendizajes socialmente relevantes y experiencias educativas pertinentes a las necesidades y características de los individuos y de los contextos en los que se desenvuelven. En otras palabras, el derecho a la educación es el derecho a aprender desde el nacimiento y a lo largo de la vida. La calidad de la educación es crucial para el logro de los objetivos de educación para todos, porque influye de forma determinante en los resultados de aprendizaje y en los niveles de asistencia y finalización de estudios, por lo que finalmente la

calidad afecta la universalización de la educación (OREALC/UNESCO, 2007).

Un enfoque muy recurrente es definir la calidad en función de la eficacia y eficiencia, valorando aspectos como la cobertura, los niveles de conclusión de estudios, la deserción, la repetición y los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Sin duda, estos son aspectos importantes pero insuficientes desde un enfoque de derechos. La Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, ha definido la calidad de la educación a través de las siguientes dimensiones (OREALC/UNESCO, 2007):

- **Relevancia.** Está relacionada con los sentidos de la educación, sus finalidades y contenido, y con el grado en que ésta satisface las necesidades, aspiraciones e intereses del conjunto de la sociedad. La educación es relevante en la medida que promueva de forma equilibrada los cuatro pilares del aprendizaje: “Aprender a ser”, “Aprender a hacer”, “Aprender a conocer”, y “Aprender a vivir juntos”.

- **Pertinencia.** Nos remite a la necesidad de que la educación sea significativa para personas de distintos contextos sociales y culturas, y con diferentes capacidades e intereses, de forma que puedan apropiarse de los contenidos de la cultura, mundial y local, y construirse como sujetos en la sociedad, desarrollando su autonomía, autogobierno, su libertad y su propia identidad.

- **Equidad.** Cuando se logra la democratización en el acceso y la apropiación del conocimiento, es decir, cuando cualquier persona tiene la posibilidad de recibir el apoyo necesario para aprender a niveles de excelencia, y cuando los resultados de aprendizaje no reproducen las desigualdades de origen de los estudiantes ni condicionan sus opciones de futuro.

- **Eficacia y eficiencia.** En qué medida los sistemas educativos logran o no garantizar, en términos de metas, los principios de equidad, relevancia y pertinencia de la educación, y como se asignan y utilizan los recursos para lograr dichas metas.

## 2. El Proceso de Exclusión Educativa

En el contexto de América Latina —y en Chile también— los sistemas educativos no están respondiendo de manera adecuada en el nuevo escenario social en el que estamos inmersos. Justamente esta gran oportunidad y este gran avance de las últimas décadas, ha permitido que los grupos sociales que por generaciones habían estado excluidos de la

educación, accedan a ella. La gran pregunta es ¿cómo se construye educación de calidad en un país que tiene una posibilidad de acceso del 100% de sus niños a la educación primaria? Si esa reflexión no se abre, si esas estrategias no se desarrollan, si no construimos esa nueva forma de hacer esta educación de calidad, lo que se genera entonces es el comienzo de los procesos de exclusión.

### 2.1. El concepto de trayectoria educativa

Para entender el tema de la exclusión —y no solo de la deserción— hay un concepto que desarrolla en profundidad una investigadora de la FLACSO, Flavia Terigi, que es el concepto de trayectoria educativa. Según esta autora, la trayectoria educativa es el camino que cada estudiante debiera recorrer a través del sistema educativo. Es una trayectoria teórica o “deseable” que no necesariamente da cuenta del recorrido educativo de cada cual (Terigi, citado en Richards, 2008).

Sin embargo, a pesar de esta trayectoria deseable que se establece al interior del sistema educativo, pueden ocurrir situaciones diversas. Las situaciones que alteran el curso de esta trayectoria educativa deseable, leídas desde el sistema educativo como anomalías, comienzan a generar crecientes y profundos procesos de exclusión.

En un contexto de pobreza material y simbólica de la educación pública donde, a diferencia de otras épocas, las expectativas que genera el sistema educativo, en términos de autorrealización y movilidad social, chocan con los mecanismos de selección y exclusión del propio sistema escolar y del mercado laboral, la escuela atraviesa una crisis de legitimidad (Sarlo, 1994). Como postula Tenti (2004), la escuela —que tiende a crecer y a incorporar proporciones cada vez más grandes de la población— se ha convertido en una institución sobre demandada y subdotada. Aumenta el número de escuelas pobres y débiles, en especial las que albergan al sector de la población socialmente excluida, a las que se les asignan, al menos verbalmente, funciones cada vez más difíciles de llevar a cabo. Esto ha ido acrecentando en las últimas décadas procesos de segregación y discriminación. Los niños, niñas y adolescentes más pobres acceden a la educación, pero en determinadas escuelas, ubicadas en determinados barrios, y adscriben a ella con gran fragilidad con riesgo de desvincularse tempranamente.

Comienza entonces un circuito de exclusión que torna incierta la continuidad de su

trayectoria educativa. El año 2009 desde la UNESCO con el apoyo también de la OEI, se llevó a cabo una investigación en ocho países de la región, donde se analizaron experiencias de trabajo con adolescentes desertores escolares. Dentro de ese proceso de investigación también se relevaron historias de vida de adolescentes que habían dejado la escuela básica y ahí pueden encontrarse algunos testimonios que empiezan a dar cuenta de esta situación de interrupción y de alteración de esta trayectoria educativa que no va teniendo respuesta.

## 2.2. La exclusión educativa

*“Únanse al baile de los que sobran  
nadie nos va a echar de más  
nadie nos quiso ayudar de verdad”*

Los Prisioneros

La exclusión educativa, clara expresión de la vulneración del derecho a una educación de calidad para todos, no se refiere sólo a los estudiantes que interrumpen su trayectoria educativa, su manifestación más extrema, sino también al acceso y al logro de aprendizajes. Ser excluido es ser marginado de los contextos de oportunidad, encontrar cercenadas las posibilidades de elegir y desarrollar las potencialidades, capacidades y habilidades personales. Es ser definido por ausencia y carencia y no en positivo, por lo que el sujeto no es.

**a. Exclusión en el acceso:** si bien en Chile esto hoy no es un problema comparado a la situación de décadas anteriores y de otros países de la región, aún hay grupos de población (pueblos originarios, población con discapacidad) o niveles educativos (educación en la primera infancia) en los que persisten algunos problemas de acceso o cobertura.

**b. Exclusión de los aprendizajes:** los grandes avances en cobertura no han sido acompañados de un mejoramiento sustantivo de la calidad de la atención y educación que se ofrece a los niños de contextos más desfavorecidos. En muchos países los niños terminan su escolaridad sin haber adquirido las competencias básicas y se observan grandes disparidades entre los países desarrollados y en desarrollo (OREALC/UNESCO, 2007).

El atraso escolar es un fenómeno recurrente en la región. Este se origina en problemas de acceso tardío y se agudiza debido a la repetición. El ingreso tardío suele estar asociado con

problemas de accesibilidad a los servicios educativos, en particular en zonas rurales aisladas. Sin embargo, los problemas más significativos se originan a causa de la repetición.

Si se analiza la matrícula oportuna, entendida como la correspondencia entre el nivel educativo y la edad estipulada para estar en él, se constata que los sistemas educativos de la región tienen niveles de alrededor del 70% de matrícula oportuna en el primer grado de la educación primaria, mientras que ésta sólo asciende a cerca del 55% en el grado final de dicho nivel. En promedio los sistemas educativos atrasan o expulsan, solo a lo largo de la educación primaria, a 4 de cada 10 niños que logran cursar el primer grado de modo oportuno. La región de América Latina y El Caribe presenta un 6,6% de repetición en el primer grado de primaria, siendo ésta la mayor tasa a nivel mundial después del África Subsahariana (12,2%).

La ineficiencia interna de los sistemas educativos no sólo acarrea dificultades para los estudiantes, sino que también implica un desperdicio de recursos públicos de importante magnitud. Los recursos aquí desperdiciados podrían financiar un conjunto importante de acciones destinadas a garantizar el derecho a la educación de las personas, como suplir la ineficaz repetición y brindar mecanismos de apoyo orientados a garantizar los aprendizajes de todos los estudiantes.

La problemática del atraso escolar es muy relevante dado que se relaciona de modo inverso con los niveles de conclusión de estudios. Cuanto mayor es la discrepancia entre el número de años que se espera que una persona esté matriculada en un nivel dado y el número de grados que se espere apruebe, los niveles de conclusión de estudios son menores. Del mismo modo, cuanto mayor es la capacidad de los sistemas educativos para atrasar o expulsar estudiantes, menores son los niveles de conclusión. La repetición, cuyo valor pedagógico es seriamente cuestionado, no sólo es un problema, en tanto representa un doble gasto para el Estado (y las familias) de modo directo, sino que afecta negativamente las trayectorias educativas reduciendo las probabilidades de culminar los estudios.

Una explicación probable de la gran deserción que se produce en el paso de la enseñanza básica a la media, pero también del fracaso escolar entre primero y segundo medio, que son los niveles más altos de deserción en Chile, es la exclusión de los aprendizajes durante la enseñanza básica. Si se va produciendo una acumulación de aprendizajes no logrados, en la trayectoria escolar de ese estudiante van a ir produciéndose sucesivas situaciones de fracaso, que pueden desencadenar en la deserción escolar. Por ende, la exclusión de los aprendizajes

en todo el debate actual sobre calidad de la educación es un tema central. Y, si se alude además a poblaciones específicas como el caso de contextos multiculturales, de poblaciones indígenas y también de los estudiantes con discapacidad, integrados en el sistema educativo, la problemática de la exclusión de los aprendizajes se torna más compleja.

**c. Exclusión del espacio escolar:** los niños, adolescentes o jóvenes no des-habitan la escuela súbitamente. Es un proceso que se incuba y gana terreno pausadamente, dando señales que permiten percibir el inicio y el desarrollo del proceso. Tal como señala Cecilia Richards (2006), la deserción es un proceso de alejamiento y de abandono paulatino y definitivo de un espacio cotidiano —como es la escuela— que implica también el abandono de ciertos ritos personales y familiares que inciden en el desarrollo de la identidad y la proyección personal del estudiante. De manera progresiva, la persona abandona la escuela, el grupo familiar, el barrio para finalmente ingresar a circuitos de exclusión más dolorosos en lo personal y en lo social que la pueden llevar a compromisos diversos con la legislación vigente.

Este proceso de exclusión se vincula a lo que Reguillo Cruz (2007) denomina “desafilaciones aceleradas juveniles” donde con gran velocidad los niños y jóvenes son descolgados del sistema, abandonados a sus propias fuerzas, teniendo que resolver en forma individual su propia biografía. Por su parte, en el plano político transcurre un fenómeno en paralelo la “desinstitucionalización”, que torna más complejo el escenario actual. La organización social moderna requiere de ciertas mediaciones institucionales que las instituciones hoy no están en condiciones de hacer.

En este contexto, surge la concepción de la escuela como un espacio destinado a la adaptación positiva de niños y jóvenes que habitan en contextos sociales y familiares adversos. Es una propuesta que deposita en los individuos la responsabilidad de superación de las situaciones adversas. Se trata entonces de una versión extrema de las exigencias de individualización a las que son sometidas las nuevas generaciones. Si el contexto no puede cambiarse entonces la única posibilidad es que los individuos desarrollen una estrategia “ganadora” para superar la adversidad del medio. Los sujetos son pensados como “superhombres” capaces de neutralizar las limitaciones estructurales (Tiramonti, 2007) o, si no lo logran, como “desadaptados”, “conflictivos”, “patológicos” o “delincuentes”, que deben abandonar la escuela que ya no les pertenece.

Las biografías escolares de los adolescentes que han abandonado la escuela están marcadas por una historia de fracasos acumulados. El abandono no se produce repentina-

mente. Existen numerosas señales que van anunciando la partida: un estudiante que ha repetido y tiene más edad que sus compañeros; que no logra los aprendizajes fundamentales como la lectura y escritura durante el primer ciclo básico; que no tiene amigos; que tiene conflictos con los docentes o con sus compañeros; que no asiste regularmente, son algunas de ellas. Una escuela que no es capaz de leer estas señales ni de llevar a cabo acciones que permitan contener, acompañar y generar aprendizajes significativos en quienes se encuentran en situación de mayor desventaja o desigualdad, favorece el abandono.

Las transiciones de un nivel educativo a otro son espacios de riesgo de interrupción de la trayectoria educativa y, en consecuencia, constituyen un ámbito central para las acciones de prevención.

La falta de un área de intersección entre los subsistemas de educación primaria y secundaria genera una brecha donde los y las alumnas provenientes de familias en situación de vulnerabilidad social no completan los años de educación básica obligatoria.

Aún cuando muchos países han establecido la obligatoriedad de la educación secundaria y ésta es esencial para salir de la pobreza y acceder al mercado laboral, en los sectores sociales de más alta vulnerabilidad existen bajas expectativas de completar este nivel educativo.

En décadas anteriores cuando uno se encontraba adolescentes en edad escolar que no estaban yendo a la escuela, muchos no habían ido nunca a la escuela. En las generaciones actuales cuando uno se encuentra con adolescentes que no están asistiendo a la escuela, resulta que la mayoría de ellos ha ido a la escuela y algunos han concurrido durante varios años. Con lo cual también ese proceso de exclusión da cuenta de una escuela que no está dando respuesta a sus estudiantes.

### 3. Recomendaciones para el Diseño de Políticas Educativas que Garanticen la Continuidad de la Trayectoria Educativa<sup>22</sup>

La finalidad de estas recomendaciones es proporcionar orientaciones que aporten a la toma de decisiones de políticas públicas en el ámbito nacional y local. Han surgido del análisis de proyectos desarrollados en distintos países de América Latina, con adoles-

<sup>22</sup> Estas recomendaciones se desarrollan en profundidad en Blanco, R.; Hirmas, C. y Eroles, D. (2009). “Experiencias educativas de segunda oportunidad: lecciones desde la práctica innovadora en América Latina”, Colección Innovemos, OREALC/UNESCO. Santiago, OEI. Disponible en: <http://www.redinnovemos.org>

centes que abandonaron la escuela, pero que orientan no solo respecto de qué hacer con quienes ya se fueron de la escuela, sino también da muchos elementos para mirar que es lo que se podría hacer desde la propia escuela y desde las políticas educativas y sociales.

### 3.1. Avanzar desde políticas educativas sectoriales a políticas intersectoriales que aborden las causas que generan exclusión y desigualdad dentro y fuera de los sistemas educativos

La interrupción de la trayectoria educativa es fruto de un conjunto de factores internos y externos a los sistemas educativos que requiere el desarrollo de políticas intersectoriales que los aborden de forma integral. El pleno acceso, la permanencia y el aprendizaje de todos los estudiantes exige desarrollar políticas de equidad que hagan esto posible. Esta tarea trasciende a la escuela y al conjunto de instituciones responsables de la política educativa y se instala en el campo de la política social en su conjunto. Al sistema educativo y a las escuelas les corresponde reducir o eliminar las condiciones del sistema escolar que impiden o limitan el ingreso y la permanencia en la escuela y la igualdad de acceso al conocimiento. Pero al mismo tiempo, es preciso desarrollar políticas económicas y sociales de equidad, que aborden las causas que generan la desigualdad de origen, y estrategias orientadas a mejorar las condiciones de vida de los estudiantes y sus familias: trabajo, vivienda, salud, entre otras (OREALC/UNESCO, 2007).

Estas políticas nacionales orientadas a la equidad social deben tener correlato a nivel local. Se requiere por tanto la constitución de sistemas locales de protección social<sup>23</sup> que permitan articular los recursos disponibles en un territorio a fin de garantizar condiciones adecuadas para el aprendizaje de la totalidad de los niños, niñas y jóvenes en edad escolar.

Este sistema de protección y promoción de redes territoriales podría incorporar:

- A las instituciones públicas y privadas del territorio interesadas en que todos permanezcan en la escuela: centros culturales, bibliotecas, organizaciones no gubernamentales, estudiantes de diversas carreras de educación superior, empresas, fundaciones, entre otras.

<sup>23</sup> Para profundizar en este aspecto se sugiere consultar: Richards, C. y Eroles, D. (2008).

- A las redes de escuelas y programas educativos no convencionales del mismo territorio a fin de adoptar decisiones conjuntas desde el saber pedagógico que posibiliten la permanencia en la escuela y el aprendizaje y participación de los estudiantes.

- A las organizaciones locales y comunitarias para apoyar a quienes, siendo ciudadanos del mismo territorio, están en riesgo de abandonar la escuela.

- Agentes comunitarios significativos, no institucionalizados (vecinos, líderes, voluntarios, entre otros).

Los sistemas territoriales de protección social deberían aportar a los estudiantes: atención de salud; apoyo en el ámbito psicosocial; otros programas sociales (alimentación, transporte, subsidios monetarios); entre otros recursos que permitan a los estudiantes contar con las mejores condiciones para el aprendizaje.

### 3.2. Promover políticas educativas orientadas a garantizar la permanencia en la escuela y el logro de aprendizajes de todos los estudiantes

Los testimonios de quienes han abandonado el sistema escolar y las investigaciones disponibles, permiten identificar factores de riesgo de fracaso escolar vinculados al propio quehacer y dinámica de la escuela: aprendizajes no logrados en los primeros años escolares, bajas calificaciones, repetición, dificultades en las relaciones sociales; problemas de convivencia; bajas expectativas de los docentes y de los propios estudiantes que terminan actuando como profecía auto cumplida.

Una escuela centrada en el logro de aprendizajes de todos, que promueve espacios de desarrollo personal y de convivencia pacífica y que interpreta y atiende oportunamente las necesidades de sus estudiantes, genera condiciones adecuadas para la permanencia y continuidad de sus trayectorias educativas.

Considerando la diversidad y complejidad de situaciones asociadas al fracaso escolar que pueden culminar en la interrupción de la trayectoria educativa, es necesario considerar el desarrollo de políticas, al menos en los siguientes ámbitos:

- ▶ desarrollo de condiciones para el aprendizaje (educación en la primera infancia; competencias de lectura y escritura en el 1<sup>er</sup> ciclo de la enseñanza primaria; atención

oportuna de las dificultades de aprendizaje; desarrollo socio-afectivo)

- ▶ detección y abordaje oportuno frente al abandono escolar inicial, y
- ▶ apoyo a la transición entre niveles educativos.

### 3.2.1. Políticas de acceso a la educación en la primera infancia

La participación en programas de educación y cuidado de la primera infancia influye positivamente en la reducción de las desigualdades, la prevención de alteraciones del desarrollo y el rendimiento escolar posterior. Es necesario desarrollar políticas integrales e intersectoriales, con amplia participación social, de atención y educación de la primera infancia destinadas a los menores de 8 años que satisfagan su cuidado, protección, supervivencia, desarrollo y aprendizaje. La atención integral supone suministrar servicios de diferente naturaleza como la estimulación infantil, salud y nutrición, la educación de los padres y cuidadoras, la educación inicial en hogares y centros, la protección legal en contra del abuso, la explotación y la violencia (OREALC/UNESCO, 2007).

La efectividad de los programas de atención educativa en la primera infancia será mayor si existe una articulación con las políticas generales de desarrollo y de erradicación de la pobreza y con políticas sectoriales como las de salud, desarrollo de la mujer y de la familia o desarrollo rural. La participación del Estado en la atención de los menores de 4 años y de los grupos en situación de vulnerabilidad debería ser más intensa, desde el punto de vista de los recursos, la gestión, los soportes técnicos y la profesionalización de los recursos humanos (Blanco, 2008).

Ampliar la oferta educativa en los primeros años y mejorar su calidad, especialmente en las modalidades dirigidas a los niños que viven en situación de mayor vulnerabilidad social, exige una mayor inversión y una distribución equitativa de los recursos, considerando los diferentes costos que supone ofrecer una educación y atención de calidad según las distintas necesidades de los niños y de los contextos en los que se desarrollan (OREALC/UNESCO, 2007).

Contar con diseños curriculares para esta etapa educativa, conjuntamente con una adecuada infraestructura y materiales didácticos, son elementos esenciales para mejorar la calidad. Empero, el mayor esfuerzo ha de orientarse a fortalecer las

capacidades de las educadoras y otros profesionales que intervienen en esta etapa educativa y a mejorar sus condiciones de trabajo.

### 3.2.2. Políticas que contribuyan al desarrollo de escuelas inclusivas

Las escuelas deben constituirse en lugares donde los maestros comprenden a sus alumnos y se relacionan con ellos de modo tal que todos accedan al conocimiento, y donde no sólo atienden a un tipo de alumno en particular, los mejores o los más inteligentes, sino a todos (Hargreaves, 2008).

La atención a la diversidad de los estudiantes obliga a las instituciones a replantear sus lógicas organizacionales y estrategias pedagógicas, y a desarrollar la capacidad de trabajar y aprender colectivamente. Esto implica generar conocimiento a partir de procesos de evaluación, reflexión e investigación de las propias prácticas.

En este sentido, las políticas de apoyo a la gestión institucional y técnico pedagógico debieran darse en el marco de procesos de participación y reflexión por parte de los diferentes actores de las comunidades educativas. El trabajo colectivo y comprometido de docentes y directivos con los procesos de innovación y cambio educativo, es fundamental para un constante progreso en el desempeño institucional. Desde la perspectiva de la jornada laboral, ello demanda políticas contractuales que garanticen tiempos y espacios destinados a la reflexión, programación y evaluación de la acción pedagógica.

### 3.2.3. Políticas orientadas al desarrollo de competencias básicas de lectura y escritura en la educación inicial y en el 1<sup>er</sup> ciclo de educación primaria

Diversos estudios señalan la relevancia de la adquisición de la lectura y la escritura para la permanencia en la escuela y el logro de aprendizajes. La lectura y la escritura son las “destrezas madre” de las que depende el acceso al conocimiento. En su gran mayoría, las dificultades de aprendizaje se relacionan con la alfabetización inicial y con el manejo autónomo, eficaz y eficiente de la lengua escrita. Los niños/as que ingresan al primer grado en escuelas de sectores de pobreza, se encuentran en su gran mayoría en niveles iniciales, pre

fonéticos del proceso de alfabetización y asumen como único criterio de lectura el reconocimiento de letras en un texto (Abraham & Lavín, 2007; Martínez, 2007; Brito y otros, 2008).

Se ha comprobado que para aprender a leer y escribir, comprensivamente, el niño/a tiene que estar incorporado a un ambiente en que la gente que lo rodea lea y escriba habitualmente. Como señala Hébrard (2006), el problema a resolver no es el de la alfabetización, sino el del aprendizaje del lenguaje. En este sentido, cobra gran importancia el acceso de niños y niñas a la educación en la primera infancia, en especial, en contextos de alta vulnerabilidad social.

En esta perspectiva, es esencial formar a los docentes de educación inicial y de los primeros niveles de educación primaria en estrategias y técnicas de enseñanza que promuevan, desde el inicio, el desarrollo de las competencias de lectura y escritura de forma gozosa y con sentido.

Muchos estudiantes terminan el primer ciclo básico, sin tener las competencias de lectura y escritura, que son fundamentales para poder avanzar en el segundo ciclo básico, lo que explica muchos de los fracasos que se producen entre quinto y octavo básico y luego en los primeros años de la enseñanza media. En la experiencia de trabajo del Programa “Liceo para Todos”, focalizado en los liceos que atienden estudiantes de alta vulnerabilidad educativa y social, desarrollado en los años 2000 a 2006, los estudiantes llegaban a primero medio con desarrollo de competencias en lenguaje y matemáticas de tercero o cuarto básico. Tenían un certificado que decía que habían terminado la enseñanza básica y, sin embargo, no contaban con las competencias básicas de lecto-escritura.

### 3.2.4. Sistemas de apoyo que colaboren con los docentes en la identificación y atención oportuna de las dificultades de aprendizaje y de participación de los estudiantes

Otra medida de carácter preventivo es el desarrollo de sistemas de apoyo para la identificación y atención oportuna de las dificultades de los alumnos que en gran medida se asocian a prácticas de enseñanza inadecuada o insuficiente. Contar con profesionales que pueden desarrollar estas funciones implica disponer de: equipos interdisciplinarios; psicólogos, docentes de educación especial, terapeutas de lenguaje, trabajadores sociales, entre otros. Un sistema de apoyo efectivo es aquel que combina la existencia de

centros de recursos a nivel local con apoyos fijos en escuelas que atienden estudiantes con las mayores necesidades (OREALC/UNESCO, 2007).

Es fundamental que estos sistemas actúen de modo oportuno y eficiente. En muchas ocasiones los equipos interdisciplinarios destinan mucho tiempo a la aplicación de test o pruebas de diagnóstico, que por lo general terminan identificando un problema que ya había sido detectado por los docentes en el aula, dejando escaso tiempo para apoyar a los docentes, estudiantes y familias en la superación de las dificultades de aprendizaje o de participación.

A su vez, es muy importante que el trabajo de atención se haga en conjunto o en conversación con los docentes de la escuela para involucrarlos en la toma de decisiones sobre las acciones a desarrollar y crear un clima de confianza que permita un trabajo conjunto en las aulas. Cuando los equipos interdisciplinarios trabajan al margen de los docentes en atenciones individuales, generalmente, se perpetúan situaciones de exclusión, ya que ese estudiante al regresar a la sala de clase retornará a la dinámica anterior y corre el riesgo de fracasar nuevamente. El docente es quien está en contacto permanente con los alumnos y quien puede dar cuenta de los progresos, retrocesos o alteraciones de su evolución. Esto significa que los diferentes especialistas han de apoyar y sostener al docente considerando que será él o ella quien lleve a la práctica las estrategias que se definan conjuntamente (Duk, 2007).

Hay muchas dificultades que se podrían resolver si se detectaran tempranamente. Por ejemplo, el programa “Habilidades para la Vida” que desarrolla la JUNAEB, trabaja con niños de kínder y de primero básico. Esto da la posibilidad de atenderlos oportunamente, lo que va a permitir un mejor desempeño escolar de esos niños. Y ese proceso va unido a habilidades de desarrollo personal y para la convivencia social.

### 3.2.5. Programas que favorezcan el desarrollo de habilidades para el desarrollo personal y la convivencia social

El fracaso no se asocia solo a los contenidos de aprendizaje sino también a las relaciones sociales y al desarrollo emocional y afectivo de los estudiantes. Con ese diagnóstico en mente, aspectos como la baja tolerancia a la frustración, las relaciones violentas en algunos casos, la timidez en otros, las dificultades de autorregulación, las bajas



expectativas personales y del entorno, también inciden en el fracaso. La detección y atención oportuna y temprana de situaciones de este tipo tiene un impacto positivo en la continuidad de la trayectoria educativa.

Como señala Milicic (2001), las críticas excesivas disminuyen la autoestima, no se confía en sí mismo ni en la capacidad para proponerse metas y lograrlas. La potenciación de ambientes familiares y escolares para el conocimiento, aceptación y valoración de uno mismo, el manejo de los sentimientos, el desarrollo de la empatía, la comunicación efectiva, la reflexividad sobre las propias acciones y sus consecuencias, la resolución de conflictos, la colaboración y trabajo en equipo, son entre otros, aprendizajes fundamentales para el éxito académico y el mundo productivo, y, para la participación en la sociedad. La presencia de un entorno potenciador y nutritivo desde el punto de vista afectivo y psicosocial cobra mayor relevancia en la educación de la primera infancia, ya que en esta etapa se consolidan habilidades, destrezas y conocimientos esenciales para el desarrollo posterior.

Para ello se recomienda:

- Desarrollar comunidades educativas caracterizadas por un clima de convivencia fraterna, mediante acciones preventivas y favorecedoras de relaciones afectivas, promotoras de auto cuidado, mutuo apoyo, acogida y vida saludable.

- Detectar precozmente los niños que presentan factores y condiciones de riesgo psicosocial en el hogar, comunidad y escuela, y derivar a una atención oportuna a aquellos que presenten trastornos socio-afectivos y de salud mental.

- Fortalecer las capacidades de los docentes, especialmente en el uso de estrategias que favorezcan el aprendizaje de habilidades sociales y la construcción de la propia identidad, así como el desarrollo de competencias profesionales para abordar, dentro de su ámbito de actuación, las dificultades de desarrollo socio-afectivo detectadas en los alumnos y sus ambientes familiares. Un docente que actúe como facilitador o mediador del aprendizaje ayudando a los estudiantes a construir significados y a establecer relaciones entre los nuevos contenidos y sus conocimientos y experiencias previas. En tanto *orientador*, la figura del docente proporciona una guía, brinda apoyo.

- Articular y desarrollar redes de apoyo comunal con las escuelas, para una vida saludable de los estudiantes y sus familias, que permita una coordinación eficaz y regular entre ésta, las organizaciones comunitarias, los centros de salud y otras instituciones de apoyo a la infancia.

### 3.2.6. Sistemas de alerta para la detección y abordaje oportuno del abandono escolar inicial

La deserción más dura y más difícil de abordar es la de aquellos que ya llevan dos o más años fuera de la escuela. Pero ¿qué pasa en ese primer periodo?, ¿Qué pasa cuando un estudiante lleva seis meses o un año sin ir a la escuela? ¿Cómo se activan en la escuela y más allá de la escuela, a nivel territorial, sistemas de alerta que permitan revertir esa situación?

Es necesario avanzar hacia sistemas territoriales de alerta temprana que activen la red de apoyo cuando se detectan situaciones de abandono reciente.

Un aspecto central para la implementación de este sistema es contar con mecanismos adecuados de registro y monitoreo de la asistencia escolar a nivel de cada escuela y de los organismos responsables del sistema educativo a nivel local; y con equipos profesionales territoriales que desplieguen las acciones necesarias para revertir el abandono. El registro debiera permitir detectar el aumento de inasistencias durante el año escolar y a su vez, el abandono en el paso de un año a otro, a comienzo de un nuevo año escolar. Una vez identificada la situación de abandono, detectada e informada por la escuela y/o por el organismo responsable, deberán activarse los sistemas de apoyo, incluyendo: visitas a la familia, identificación de la o las situaciones que ocasionaron el abandono, vinculación con la red de protección territorial para su atención, desarrollo de estrategias para el regreso a la misma escuela o a otra si corresponde, entre otros.

La detección de situaciones de abandono escolar puede producirse también, a través de organizaciones sociales, miembros de la comunidad, u otros organismos públicos (centros de salud, centros de desarrollo social, entre otros). Es importante, por tanto, sensibilizar a todos los actores sociales para que se preocupen y responsabilicen por la continuidad educativa de niños y jóvenes, y difundir cuáles son los procedimientos para que se activen los sistemas de alerta y atención.

Un estudiante que se desvinculó recientemente de la escuela puede, con los apoyos educativos y sociales necesarios, recuperar ese vínculo. Por el contrario, quien vive este proceso en soledad sin señales de preocupación por parte de los adultos que lo rodean (familia, docentes, comunidad local), comienza a alejarse de la escuela y paulatinamente de todos los espacios de inclusión social.

### 3.2.7. Programas de monitoreo y apoyo en la transición entre niveles educativos

La transición de la educación primaria o básica a la enseñanza media reporta los indicadores más altos de abandono escolar. Por este motivo, se requieren acciones de monitoreo y apoyo directo a los estudiantes para la continuidad de su trayectoria educativa en la enseñanza secundaria. Esto implica el desarrollo de programas tendientes a generar un dispositivo de intermediación entre los sistemas educativos formales de primaria y secundaria, que fortalezca el proceso de toma de decisión para la continuidad educativa de alumnos que egresan del sistema primario y, a su vez, la gestión de sistemas de monitoreo y apoyo a los estudiantes que inician el ciclo de educación secundaria para garantizar su permanencia.

En los últimos años de la enseñanza primaria deben generarse estrategias de apoyo para la continuidad educativa a nivel de la política educativa local y de cada escuela que incluyan los siguientes aspectos: análisis de la oferta de enseñanza secundaria, considerando los intereses y necesidades de los estudiantes; establecimiento de vínculos, a través de visitas y/o pasantías, entre escuelas primarias y secundarias para que los estudiantes conozcan previamente la institución en la que continuarán estudios; información y sensibilización a las familias de los estudiantes y a la comunidad en general acerca de la importancia de completar la educación secundaria, tanto para el desarrollo personal y social de los propios jóvenes como para el acceso futuro al mercado de trabajo; espacios de encuentro y capacitación conjunta entre docentes de escuelas primarias y secundarias a fin de compartir inquietudes, demandas mutuas y de generar estrategias que favorezcan la continuidad educativa.

En el primer año de la educación secundaria es fundamental considerar un período de acogida de los nuevos estudiantes y de inducción a la educación secundaria, que permita, por un lado, que los directivos y docentes que los reciben conozcan sus intereses, sus historias y culturas de origen, sus experiencias escolares previas; sus conocimientos; y, por otro, que los estudiantes conozcan su nueva escuela, a sus docentes y compañeros, los nuevos desafíos a los que se enfrentan; la organización de los tiempos y asignaturas; las normas y sistemas de evaluación, entre otros. De esa forma, será posible generar un clima propicio para el proceso de aprendizaje que comienza.

Especial atención amerita la situación de los estudiantes de comunidades rurales que deben alejarse de sus localidades para poder proseguir estudios. Esto requiere ase-

gurar la existencia de residencias estudiantiles y/o sistemas de familias de acogida, que garanticen no sólo un lugar de residencia sino también, y especialmente, espacios de acogida, contención y acompañamiento que favorezcan la integración de los estudiantes en su nuevo entorno y el éxito de su proceso educativo.

### 3.3. Avanzar hacia sistemas educativos flexibles que favorezcan la educación a lo largo de la vida y la posibilidad de retomar trayectorias educativas interrumpidas

Las nuevas conceptualizaciones de educación permanente, que reconocen la educación como un derecho de los grupos sociales y de los individuos a lo largo de toda la vida, supone una política educativa de Estado con una doble finalidad: la educación de las nuevas generaciones y el enriquecimiento del nivel educativo de las generaciones de jóvenes y adultos que no han completado su escolaridad. En esa línea, según PRELAC (2002):

*“El aprendizaje a lo largo de la vida va más allá de la recuperación o la nivelación de estudio. Significa ofrecer múltiples y variadas oportunidades educativas con diferentes finalidades: acceder y complementar estudios en cualquier nivel educativo, proporcionando distintas modalidades y posibilidades de ingreso o reingreso, facilitar el perfeccionamiento y la formación técnica vinculados al trabajo, la conversión laboral y la promoción profesional, incrementando los vínculos entre la educación y el mundo del trabajo. Significa también facilitar diferentes itinerarios formativos a lo largo de la vida y el establecimiento de puentes entre ellos, posibilitando que cada persona construya su propio proyecto formativo orientado a su enriquecimiento personal y profesional”.*

Esto exige la creación de sistemas educativos flexibles donde quienes han interrumpido su trayectoria educativa puedan retomarla en cualquier momento de la vida y desde modalidades diversas, incluyendo: presenciales, semi-presenciales, a distancia, y vinculadas al mundo del trabajo.

Las instituciones que ofrecen una segunda oportunidad a los jóvenes que abandonaron el sistema formal enfocan su trabajo en personas que tienen identidades, historias, problemas diversos y tratan de adaptarse a ellos con propuestas flexibles, acogedoras, y respetuosas de las situaciones e historias de vida de los estudiantes. Se trata de modelos

educativos pensados para jóvenes y adultos que no pueden acceder al sistema educativo formal; modelos flexibles que se adaptan a las condiciones de los estudiantes en cuanto a sus tiempos, lugares de residencia, necesidades de formación orientada al trabajo, situación económica, entre otras. Estas instituciones tienen el desafío de atraerlos, retenerlos y conseguir que culminen sus estudios, para lo cual el acompañamiento, el apoyo, la pertinencia y la relevancia de los aprendizajes son aspectos fundamentales.

Chile cuenta con una amplia y rica experiencia desarrollada por muchos años por instituciones de la sociedad. Algunas corresponden a experiencias que se remontan a proyectos educativos comunitarios desarrollados en los años '80. Otras han ido surgiendo en los últimos años. En el período 2005-2009 el Ministerio de Educación otorgó financiamiento y asesoría técnica, a través del Fondo del Proyectos de Reinserción Educativa, a un conjunto de organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de proyectos educativos con adolescentes que se encontraban fuera de las escuelas. Muchas de estas organizaciones se encuentran hoy congregadas en la Red de Experiencias de Reinserción Educativa.

La necesidad de una oferta educativa vinculada al trabajo responde a la situación educativa y laboral de amplios sectores que se encuentran tanto dentro como fuera del sistema educativo. Para los primeros es importante enriquecer el currículo de la educación primaria y secundaria con componentes del trabajo que aumenten el valor agregado de estos niveles educativos y eleven su nivel de competencias laborales. Para quienes se encuentran fuera del sistema educativo en situación de rezago, es esencial ofrecer programas de formación que aumenten sus posibilidades de acceder a un empleo.

En este sentido, la dimensión del trabajo en educación abarca tanto el sistema de educación formal (en los niveles de la educación primaria y secundaria), como los campos de la formación profesional, los cursos técnicos y las modalidades alternativas de educación.

### 3.4. Políticas de formación docente para la atención de la diversidad

Los efectos generados por los procesos de fragmentación y de masificación de la escuela, así como la heterogeneidad de los sujetos que se encuentran hoy en las aulas, implica múltiples estrategias para sostener el vínculo de autoridad pedagógica. El docente debe ser mediador del diálogo entre culturas y generaciones, en una relación asimé-

trica de protección y guía. Su tarea central es preparar a las nuevas generaciones para la tarea de transformar el mundo (Zelmanovich, 2008).

En consecuencia, las instituciones de formación inicial docente deben preparar a profesores para atender la diversidad y para trabajar en contextos de alta vulnerabilidad. Se requiere, por tanto, “apoyo e incentivos a los docentes que se desempeñan en situaciones de vulnerabilidad social. (...) Es necesario afrontar el déficit existente tanto en la formación de alfabetizadores como en otros agentes educativos encargados de la educación no formal para las personas que deseen completar sus estudios de educación básica y media” (PRELAC, 2002). Esto implica el desarrollo de programas de formación inicial y en servicio centrados en la calidad del vínculo pedagógico, el uso didáctico de los saberes previos de los estudiantes, el restablecimiento de las confianzas básicas para el aprendizaje y el desarrollo de competencias para el trabajo con las familias y la comunidad, que, en conjunto, permitan la generación de experiencias educativas inclusivas y sustentables.

Identificar a un buen profesor o maestro es apelar a una imagen en la que convergen saber y puesta a disposición del saber. Los alumnos esperan que quienes les enseñan dominen un saber y, además, busquen la forma de transmitirlo adecuadamente (Brito y otros, 2008).

La formación centrada en la escuela permite dinamizar un proceso permanente de desarrollo y consolidación de las innovaciones que se introducen, la revisión autocrítica de las propias prácticas y la articulación de los profesores en torno a un proyecto compartido. Las políticas de formación de los docentes y directivos debieran darse en cooperación con universidades y centros académicos, desarrollando formas de apoyo y seguimiento de los procesos de transformación de las prácticas y la cultura de los centros educativos.

### 3.5. Avanzar desde el sistema escolar a la sociedad educadora, en la que existen múltiples actores, instancias y espacios para el desarrollo y aprendizaje de las personas

Es necesario que la política pública genere condiciones concretas que promuevan y faciliten el trabajo conjunto de diferentes instancias y actores en el ámbito local, promoviendo mesas de discusión para debatir y definir acciones orientadas a la protección de los derechos de todas las personas, especialmente de los grupos minoritarios o con menos poder dentro de la sociedad.

Es posible avanzar en la realización de propuestas de acción integradas entre el sistema de educación formal y actores de la sociedad civil en el ámbito local que trasciendan la mera coordinación y articulación. Esto requiere avanzar hacia diseños educativos en los que participen diversos actores para asegurar el compromiso y la responsabilidad de todos por el derecho a la educación.

Para las organizaciones de la sociedad civil, este tipo de acciones implica desarrollar una estrategia socioeducativa a mayor escala. Para las instituciones del sistema educativo formal implica un acercamiento al saber y la experiencia acumulada de las organizaciones de la sociedad civil (trabajo en red, metodologías más flexibles, mayor poder de adaptación a los perfiles de la población, proximidad con la familia y la comunidad). Se requiere entonces, generar mayores instancias de intercambio entre escuelas y organizaciones sociales relacionadas con la formación de docentes y agentes comunitarios o el desarrollo de proyectos o experiencias educativas concretas.

El trabajo articulado entre escuelas y organizaciones locales es una estrategia esencial porque permite la vinculación de ofertas educativas formales con otros modelos de acción educativa y avanzar hacia una mayor inclusión. Para ello es preciso crear redes que vinculen escuelas y organizaciones sociales, superando así la fragmentación entre modalidades formales y alternativas, por una parte, y recuperando y fortaleciendo espacios educativos existentes dentro y fuera de la escuela, por otra. Este trabajo articulado supone una mayor apertura y flexibilidad de parte de todos los actores, situando el foco tanto en los intereses y necesidades de los sujetos como de la comunidad de la que son parte, y no sólo en los objetivos institucionales.

Las redes de colaboración entre escuelas y organizaciones sociales deben generar relaciones horizontales basadas en el diálogo activo y en la construcción de sentidos comunes de acción, que permitan establecer alianzas a favor de la permanencia escolar y el logro de aprendizajes de calidad para todos.

## Reflexiones finales

### Una escuela justa para todos los ciudadanos

*“Es preciso considerar la escuela como la casa de todos”*

Gabriela Mistral

Los sistemas educativos en América Latina se han constituido sobre la base de un proceso de profunda fragmentación, en el que cada individuo debe dar su propia batalla por acceder al currículo prescrito, y donde en consecuencia unos pocos alcanzan logros de aprendizaje a costa de la exclusión de muchos (Tiramonti, 2004).

En este escenario, el mandato social de completar la educación obligatoria se desdibuja. Luego cabe preguntarse ¿si es posible alcanzar esta meta para todos? Algunos sostienen que no es posible, que se requieren políticas compensatorias o escolaridades alternativas que atiendan a quienes escapan de la norma. Otros postulan que es preciso generar mecanismos de apoyo para que los jóvenes excluidos tengan múltiples oportunidades para tener éxito en su aprendizaje.

Nuestra apuesta está en el desafío de devolverle a la escuela el estatus de espacio público que todos los ciudadanos puedan habitar. Parafraseando a Tedesco, construir una escuela justa para todos los ciudadanos.

Habitualmente, la justicia escolar está asociada a la igualdad de oportunidades. Sin embargo, tal como plantea Doubet, en sistemas sociales y educativos fragmentados, la igualdad de oportunidades puede ser de una gran crueldad considerando los diversos puntos de partida. Una escuela justa no puede limitarse a seleccionar a los que tienen más mérito; debe también preocuparse de la suerte de quienes fracasan. Esto requiere una distribución más equitativa de la oferta escolar, dando más a los menos favorecidos, incrementando la información sobre la oferta pedagógica y flexibilizando la circulación dentro del sistema educativo. En la educación obligatoria no puede haber ganadores o perdedores sino un piso común de aprendizajes que todos tienen la garantía de obtener (Doubet, 2005).

Tal como lo expresa Núñez (2003), se pueden diseñar las prestaciones educativas a la medida de la pobreza y la exclusión, o bien apostar por propuestas de democratización del acceso de amplios sectores sociales a los circuitos donde se produce y se distribuye el conocimiento socialmente significativo. Podríamos pensar, por ejemplo, en cómo dar soporte a los niños y a los adolescentes para que puedan mantener con éxito su escolaridad, y acceder a lo social en sentido amplio y plural; otorgarles estatuto de sujetos de derecho, con quienes es posible convenir propuestas, impulsar proyectos, y discutir alternativas.

Si bien esta es la tarea central de la escuela ello no significa considerarla en soledad y aislamiento, sino articulada con otras instituciones, servicios y programas educativos, sociales, de salud, que pueden abordar las nuevas demandas emergentes. No se

trata de labores sustitutivas de la escuela ni de la familia, sino de labores suplementarias en la lucha por una real igualdad de oportunidades que garantice que todos los niños y adolescentes accedan a la escuela desde ciertos umbrales de justicia (Núñez, 2003).

En síntesis, se debe recuperar la escuela como espacio público y habitable para todos los ciudadanos, de modo que ella se transforme en la “casa de todos”.

## Bibliografía

- Abraham, M. y Lavín, S. (2007). *Informe Final Estudio y Asesoría Técnica a Proyectos de Reinserción Educativa*, Santiago, Chile, Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Blanco, R. (2008). *Marco conceptual sobre la educación inclusiva*. En *La educación inclusiva: el camino hacia el futuro*, aportes a las discusiones de los talleres de la Conferencia Internacional de Educación. Ginebra, Suiza, UNESCO.
- Blanco, R., Hirmas, C. y Eroles, D. (2009). “Experiencias educativas de segunda oportunidad: lecciones desde la práctica innovadora en América Latina”, Colección Innovemos, Santiago, OREALC/UNESCO-OEI. En <http://www.redinnovemos.org>
- Brito, A. y otros (2008). *La lectura y la escritura: saberes y prácticas en la cultura de la escuela, Clase 11: Diploma Superior en Curriculum y Prácticas Escolares en Contexto-Cohorte 13*, Buenos Aires, FLACSO.
- Connel, R. (1997). “Escuelas y Justicia Social”. Madrid: Morata, citado en Cesca, P. & Denkber, A. (2008). *Los saberes de la política*. Clase 14: Diploma Superior en Curriculum y Prácticas Escolares en Contexto-Cohorte 13. Buenos Aires, FLACSO.
- Doubet, F. (2005). *La escuela de las oportunidades*. Barcelona: Gedisa. citado en Cesca, P. & Denkber, A. (2008). *Los saberes de la política*. Clase 14: Diploma Superior en Curriculum y Prácticas Escolares en Contexto-Cohorte 13. Buenos Aires, FLACSO.
- Duk, C. editora (2003). *Educación en la Diversidad. Material de Formación Docente*, Ministerios de Educación de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, UNESCO-OREALC y OEA. En <http://www.redinnovemos.org/content/view/535/109/lang,sp/>
- García- Huidobro, J.E. (2000). *La deserción y el fracaso escolar*. En UNICEF (Ed.), Educación, pobreza y deserción escolar. Santiago, Chile, UNICEF.
- Heargraves, A. (2007). *El cambio educativo: entre la inseguridad y la comunidad*. Revista Propuesta Educativa (27), 63-69. Conferencia brindada en el marco de la Jornada presencial Encuentro con lecturas y experiencias escolares. Buenos Aires, FLACSO.
- Hebrard, J. (2006). *La puesta en escena del argumento de la lectura: el papel de la escuela*. Conferencia brindada en el marco de la Jornada presencial Encuentro con lecturas y experiencias escolares. Buenos Aires, FLACSO.
- LLECE/UNESCO (2008). *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo: Los*

- aprendizajes de los alumnos en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, UNESCO
- López, N. y Tedesco, J.C. (2002). *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*. Documento para discusión. Buenos Aires, IPE-UNESCO.
- Martínez, M. (2007). *Imaginario Social en Jóvenes Desertores y en Riesgo de Deserción*. Tesis para optar al grado de Magíster en Educación, Punta Arenas, Chile.
- Milicic, N. (2001). *Creo en ti: La Construcción de la Autoestima en el Contexto Escolar*. Santiago, LOM Ediciones.
- Núñez, V. (2003). *Los nuevos sentidos de la tarea de enseñar. Más allá de la dicotomía enseñar vs. asistir*. En Revista Iberoamericana de Educación N° 33. En <http://www.rieoei.org/rie33a01.htm>
- OREALC/UNESCO (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de Derechos Humanos*. Santiago, OREAL/UNESCO.
- OREALC/UNESCO (2002). *Proyecto Regional de Educación Para América Latina y el Caribe (PRELAC) - Primera Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe*. La Habana, Cuba.
- Reguillo Cruz, R. (2007). “Jóvenes, riesgos y desafiliaciones en Latinoamérica”. Entrevista a Rossana Requillo. En Revista Propuesta Educativa (28). Buenos Aires, FLACSO.: En <http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/entrevistas/28.pdf>
- Richards, C. (2006). “Historia desertores: las vidas detrás de las cifras”, ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano “Prevención de la deserción escolar, reinserción e inclusión educativa”. Santiago, MINEDUC-UNIFE. En <http://www.redinnovemos.org/content/view/713/107/lang,sp>
- Richards, C. y Eroles, D. (2008). *La retención de quienes viven el riesgo de abandonar la escuela: una tarea necesaria de realizar*. En <http://www.redinnovemos.org/content/view/954/109/lang,sp>
- Sarlo, B. (1994). *Escenas de la vida posmoderna; Intelectuales, arte y videocultura*. Buenos Aires: Ariel, citado por Gamarnik, C. (2008) “La cultura popular: diferentes perspectivas teóricas, historia del concepto y panorama actual”, Clase 7, Diploma Superior en Curriculum y Prácticas Escolares en Contexto-Cohorte 13. Buenos Aires, FLACSO.
- Tiramonti, G. (2004). *La configuración fragmentada del sistema educativo argentino*. Buenos Aires, FLACSO.
- Tedesco, J.C. (2008). *Educación y Sociedad Justa*. Conferencia dictada durante el lanzamiento del Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Universidad Diego Portales, el día 11 de noviembre de 2008. Santiago, U. Diego Portales.
- Tenti, E. (2004). *Viejas y nuevas formas de autoridad docente*. En Revista Todavía N° 7. Buenos Aires, Argentina. En <http://www.revistatodavia.com.ar/todavia07/notas/tenti/txttenti.html>
- Zelmanovich, P. (2008). *Los saberes en relación con las subjetividades de niños, jóvenes y adultos*, Clase 19: Diploma Superior en Curriculum y Prácticas Escolares en Contexto-Cohorte 13. Buenos Aires, FLACSO.

## 8

## Situación de las Políticas Educativas en el Cono Sur: Diagnóstico y Recomendaciones para un Sistema Social más Equitativo y Cohesionado

Juan Carlos Tedesco<sup>24</sup>

**E**N ESTA OCASIÓN me gustaría aportar algunas reflexiones más generales sobre los temas de debate, y sobre los nuevos temas que se están debatiendo en la región y en otras partes del mundo.

El primer punto sobre el cual me gustaría insistir es que al analizar la relación entre educación y equidad, habitualmente se plantea el problema desde la educación y se enfatiza e insiste, correcta y legítimamente, en la importancia que la educación tiene para promover la equidad social. Pero todos los datos indican que las diferencias entre países con sistemas educativos administrativamente muy diferentes, como el caso argentino, el caso chileno, el caso uruguayo, el caso brasilero, son marginales. Los resultados, estructuralmente hablando, no son muy diferentes, lo cual revela que si bien es cierto la educación es un gran factor de equidad social, llegó el momento de invertir la relación y hacernos la pregunta acerca de ¿cuánta

<sup>24</sup> Investigador de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Ex Ministro de Educación de la República Argentina.

equidad social es necesaria para tener una educación de calidad?

Si no se formula esta interrogante, se asume que se está siempre en una situación en el cual la educación es percibida como responsable de promover equidad social y garantizar calidad para todos, en el marco de un sistema que genera pobreza, exclusión, desempleo, y una serie de condiciones materiales que son las que explican el fuerte determinismo social de los resultados escolares que muestran los datos. Es evidente que la escuela no tiene capacidad para romper ese determinismo social por sí sola. Sería un verdadero milagro que en sociedades injustas, desiguales, que generan pobreza, explotación y exclusión, exista un sistema educativo justo. No hay ningún ejemplo, en la historia de la humanidad, que muestre que eso es posible. Por eso es muy importante plantear el tema en el marco de procesos de construcción de sociedades más justas.

Una propuesta de educación de calidad para todos no es un proyecto pedagógico, no es un proyecto educativo, es un proyecto de sociedad. Una rápida mirada a la historia de la educación permite visualizar que la idea de construir una educación de calidad para todos en América Latina ha sido planteada desde Sarmiento, en Argentina, José Varela en Uruguay, Andrés Bello en Chile, hasta los proyectos desarrollistas de la década del sesenta y la Conferencia de Jomtien a principios de los noventa. Sin embargo, todos esos proyectos chocaron con una realidad estructural que obliga a no ser ingenuos, a no tener un optimismo angelical, y a colocar esta discusión en el marco de un contexto estructural, donde las políticas educativas vayan acompañadas por políticas de empleo, de distribución del ingreso, y de mejoramiento de las condiciones materiales de vida, que son las que determinan los resultados escolares.

Este enfoque conduce a la pregunta acerca de qué es una sociedad más justa. Sobre este punto es útil retomar el análisis muy interesante de François Dubet que identifica, en el marco de sociedades capitalistas, dos grandes modelos: uno es el de una sociedad que garantice igualdad de oportunidades para una estructura inequitativa y desigual. En este modelo, todos tienen las mismas oportunidades de llegar a alguna de las posiciones de la estructura desigual. El hijo de un obrero y el hijo del dueño de la empresa tendrían las mismas posibilidades de que sus hijos sean dueños de empresa u obreros. Una sociedad puede ser justa en el sentido de garantizar igualdad de oportunidades. El segundo modelo, en cambio, no pone el acento en la igualdad de oportunidades sino en que la distancia entre las posiciones no sea tan inequitativa ni tan desigual. En este modelo, la

prioridad es reducir las distancias entre las diferentes posiciones.

Si bien estos modelos son diferentes, lo que resulta interesante es que la educación es condición necesaria para cualquiera de ellos. La educación hoy constituye una condición necesaria, no suficiente, para conseguir mayores niveles de justicia social. Sin educación, las posibilidades de quedarse afuera son muy fuertes. Algunos datos de la CEPAL son elocuentes y revelan que sin educación secundaria terminada hoy es muy difícil conseguir inclusión en el mercado de trabajo.

En este punto, un tema fundamental de discusión en nuestros países es ¿Cuánta adhesión real existe hacia la justicia?; ¿Estamos de acuerdo en que queremos construir sociedades más justas? Creo que es una pregunta fundamental que exige una respuesta que supere el optimismo ingenuo según el cual existiría una adhesión general a la justicia social. Aunque pocos se atreven a expresar abiertamente sus valores, se sabe que existen sectores sociales que no la quieren. Con respecto a la adhesión a la justicia, existe una paradoja muy interesante donde mucha gente condena la injusticia pero acepta los mecanismos que la generan. En el caso educativo uno lo ve con mucha claridad. En Argentina y en otros países hay encuestas muy elocuentes. Cuando uno pregunta a los padres si están contentos con la educación de sus hijos, la gran mayoría dice que sí. Pero con respecto a la educación, en general, opinan que está muy mal. Existe una condena general a los niveles de injusticia en el sistema educativo, pero todos quieren que su hijo vaya a una escuela donde estén sus iguales. Frases como “No me pongan la manzana podrida en el aula, sáquenlo, excluyan al diferente, al que no rinde bien”, son frecuentemente escuchadas en sectores sociales muy variados.

Debe reconocerse que adherir a la justicia es muy exigente tanto en términos éticos como en términos cognitivos. La educación y los educadores están en el centro de una tensión donde, por un lado, se necesita que exista un consenso y un acuerdo sobre la construcción de justicia en la sociedad pero, al mismo tiempo, debe promoverse esa adhesión a la justicia. En este ámbito resulta muy ilustrativo hacer una rápida mirada a la historia de la educación. El origen de nuestros sistemas educativos públicos, con una educación gratuita, obligatoria y laica —a fines del siglo XIX— estuvo fundamentalmente vinculado a la construcción del Estado-Nación. Era necesario construir adhesión a la idea de nación. Para ello, la escuela adoptó los rituales religiosos. Los próceres fueron convertidos en santos, los símbolos patrios en símbolos sagrados y se asimilaron los rituales esco-

lares a los rituales religiosos. Durkheim fue quien teorizó en forma brillante este proceso, señalando que era necesario que la adhesión fuera tan profunda que por esa adhesión se mate o se muera. Buena parte de la historia europea del siglo XX es la historia de las guerras que se hicieron en nombre del nacionalismo.

Es necesario reflexionar acerca de cómo puede generarse adhesión a la justicia. Esta adhesión requiere de niveles mucho más altos de reflexividad que en el pasado. Doy un solo ejemplo, basado en uno de los valores fundamentales vinculados a la equidad y la justicia social: la solidaridad. Al respecto, quisiera recordar una experiencia clásica en la cual se formaron un conjunto de grupos homogéneos de adolescentes a los cuales se les pidió que hicieran un dibujo. Los jóvenes entregaron sus dibujos, el coordinador de cada grupo eligió uno cualquiera, al azar y les dijo: “este es el mejor, y como es el mejor lo vamos a premiar”. Cuando le entregan el premio al supuesto mejor dibujante, le explican que uno de sus compañeros está enfermo, que su atención es muy cara y la familia no está en condiciones de asumir esos gastos y que algunos amigos han decidido hacer una colecta para ayudar a la familia. Le preguntan al joven premiado si estaría dispuesto a donar el premio a esa colecta y, en un porcentaje muy alto, la respuesta es positiva. Se repitió la experiencia con grupos similares pero ahora la consigna fue; “hagan un dibujo y el mejor va a ser premiado”. El resto de la historia es similar: se saca un dibujo cualquiera, se llama al premiado, le cuentan la misma historia pero, en esta segunda versión de la experiencia, el porcentaje de conductas solidarias desciende significativamente. La única diferencia entre el primer conjunto de grupos y el segundo fue que los primeros dibujaron libremente mientras que los segundos dibujaron sabiendo que estaban compitiendo por un premio. Los que sabían que estaban compitiendo por el premio, o sea, los que creían que les ganaron a los otros, no fueron solidarios. Parecería que nuestra representación de solidaridad está asociada a no competencia. Si, en cambio, yo creo que lo tengo y se la gané a otros porque soy mejor que ellos, no estoy dispuesto a compartirlo.

Si se busca promover niveles de solidaridad más profundos, más masivos, más robustos, vale decir los que exige una sociedad más justa, se requiere cambiar estas representaciones. Modificar representaciones no es fácil, no es sencillo. Al contrario, es muy difícil y exigente. Desde la escuela, parece necesario introducir en los diseños curriculares la posibilidad de realizar experiencias de aprendizaje que fortalezcan la adhesión al valor de la justicia.

En el caso de las universidades, por ejemplo, este proceso es muy importante porque la responsabilidad que hoy tienen los científicos y los técnicos en el uso del conocimiento y sus consecuencias sociales es muy significativa. Los biólogos, por ejemplo, están trabajando con manipulación genética. Las consecuencias sociales de la manipulación genética son enormes y si no existe un alto nivel de compromiso ético con la justicia, su utilización puede dar lugar a fenómenos que alteren la igualdad básica de los seres humanos.

Desde un punto de vista más específico, pueden analizarse las líneas de política educativa que más contribuyen a la construcción de una educación más justa en la sociedad contemporánea. Una primera línea es la que se refiere a la educación inicial, esto es la educación que comienza desde los 45 días. Se sabe desde hace ya mucho tiempo que cuando los niños llegan a la escuela, el capital cognitivo personal básico se ha desarrollado. Compensar déficits de los primeros años de vida no es imposible, pero es mucho más difícil. Al respecto, es interesante analizar los datos de PISA. Los estudios basados en dichos datos coinciden en señalar que una de las hipótesis que explica el éxito de los países nórdicos, por ejemplo, en calidad y equidad educativa radica precisamente en lo que hacen “antes” de que los niños entren a la escuela. En esos países, el recién nacido pasa su primer año de vida en la familia y luego, sin que haya ninguna ley que decreta que es obligatorio, entran a instituciones que son mucho más homogéneas que las familias. Cuando llegan a la escuela están todos bien y homogéneamente preparados para seguir su trayectoria escolar. Este es un tema al cual se debe prestar una enorme atención en América Latina porque es ahí donde existen las mayores desigualdades. La expansión de la matrícula en las últimas décadas ha sido muy importante y es probable que las estadísticas subestimen la magnitud de la cobertura de la educación inicial, porque existe un sector de la oferta que no puede ser registrada estadísticamente por su carácter precario. Son ofertas familiares, comunitarias, sin ningún control y ningún protocolo. El papel del Estado en este tema es fundamental, tanto desde el punto de vista de garantizar una oferta pública de buena calidad como de supervisar y apoyar los esfuerzos comunitarios que se realizan.

El segundo punto al cual quisiera referirme es el de las dos grandes alfabetizaciones a las cuales hay que prestarles mucha atención, en lo que concierne a la calidad de la educación. Se ha planteado en reiterados escenarios y oportunidades que calidad es pertinencia, calidad es relevancia de lo que se enseña. En este sentido, nadie discutiría la necesidad que cada individuo tiene de saber leer y escribir pero es vastamente conocido

que los estudiantes llegan al final de secundaria, en muchos casos, con muy bajos niveles de dominio de la lecto-escritura. Se requiere, por ende, recuperar este objetivo del siglo XIX, en el marco de las condiciones que caracterizan al siglo XXI. Al respecto, los datos indican que los mayores niveles de repetición se dan en los primeros grados de escuela primaria, vinculados al aprendizaje de la lecto-escritura y que los puestos de entrada al mercado de trabajo docente son los primeros grados de las escuelas primaria públicas porque allí se producen las vacantes. Recuperar la centralidad de la alfabetización en lecto-escritura implica, por lo tanto, tomar una serie de medidas tanto de orden pedagógico como institucional. Pero además de esta alfabetización, es necesario considerar la alfabetización digital y la alfabetización científica como nuevos requisitos del siglo XXI. En cualquier propuesta de educación de calidad, estos dos componentes tienen que estar presentes.

Estar digitalmente alfabetizado es una condición necesaria para el desempeño ciudadano, lo cual es distinto a usar el computador como dispositivo didáctico. Se trata de dos problemas diferentes. Uno puede o no usar el computador para enseñar, y sobre esto existe una gran discusión acerca del proyecto pedagógico en el marco del cual se integra el computador como herramienta de apoyo al proceso de enseñanza-aprendizaje. Pero esta discusión es distinta a la que tiene lugar cuando se analiza la necesidad de que todos deben estar digitalmente alfabetizados. Así como cuando se inventó la imprenta, para entender lo que pasaba en el mundo había que saber leer y escribir, la alfabetización en la lectura y la escritura se constituyó como un derecho para el ejercicio de la ciudadanía, hoy sucede lo mismo con los dispositivos digitales. Una persona que no domine su manejo queda excluida del circuito por donde pasan las informaciones socialmente más importantes. Diseñar políticas de alfabetización digital resulta fundamental, y esto es lo que algunos de los países del Cono Sur están desarrollando desde el Estado. El Plan CEIBAL en Uruguay, el Plan CONECTAR-IGUALDAD en Argentina, son ejemplos de estas políticas. En Chile asumieron un modelo diferente al de una computadora por alumno, pero la cantidad de computadoras que hay en las escuelas es muy importante. Se necesita, en ese sentido, aplicar políticas más activas que permitan acceso al material y también al conocimiento, porque estar digitalmente alfabetizado es algo más que saber apretar las teclas, supone entender la gramática de este nuevo código de comunicación.

El otro punto sobre el cual es importante llamar la atención es el relativo a la alfabetización científica. Hoy alfabetización científica es formación ciudadana. Todos los



debates ciudadanos contemporáneos son debates intensivos en información científica y técnica. Un ciudadano no puede comprender los aspectos centrales de los procesos sociales y tomar decisiones si no está científicamente alfabetizado. Comprender los términos de las discusiones sobre problemas como la política económica, el cuidado del medio ambiente, las políticas de salud exige, como mínimo, una alfabetización científica.

Además de los contenidos de la educación, hoy existe un gran consenso en reconocer que los docentes son la variable clave para el éxito de las transformaciones educativas. En los noventa se insistió mucho en que la variable era el modelo institucional y durante esos años la discusión giró en torno a algunos procedimientos, incluyendo: descentralizar, evaluar, dar la autonomía a las escuelas, etc. Nadie duda acerca de la importancia de estos procedimientos administrativos e institucionales, pero cuando se observa el panorama internacional se aprecia que pueden obtenerse muy buenos o muy malos resultados educativos con los mismos dispositivos institucionales. Francia tiene un sistema centralizado y en términos de resultados de aprendizaje y equidad social no es muy diferente a los que obtiene Inglaterra con un sistema descentralizado. Por encima de los dispositivos institucionales, hoy se reconoce que la clave son los docentes y la organización del trabajo docente.

Sobre este tema vale la pena retomar algunos resultados de investigaciones que analizan los procesos que tienen lugar en aquellos lugares que logran romper el determinismo social de los resultados de aprendizaje. Se sabe que las escuelas, maestros o alumnos que trabajan, en condiciones muy desfavorables, logran tener éxito. Las observaciones de estos procesos indican que las variables más relevantes son del orden de la subjetividad. En primer lugar, en esos lugares hay proyectos. El maestro, la escuela o el alumno tienen un proyecto. Definir un proyecto no es algo sencillo ni banal. Una de las características fundamentales, desde el punto de vista cultural, de las poblaciones que viven en condiciones de pobreza y de exclusión, es la escasa capacidad para definir un proyecto de mediano o largo plazo. Al respecto, es muy interesante analizar el Informe de Desarrollo Humano del PNUD sobre los países del MERCOSUR, que estudia las características culturales de los sectores más excluidos. El estudio identifica la escasa capacidad para definir proyectos de vida como uno de los rasgos culturales más importantes de los sectores que viven en condiciones de exclusión y marginalidad. En algunos casos, definen ese proyecto para sus hijos.

Sobre esta base, es posible sostener que una educación que trabaje en contextos de

pobreza tiene que asumir como proyecto romper el determinismo social de los resultados de aprendizaje pero también fortalecer la capacidad de definir un proyecto en los propios alumnos. Fortalecer la capacidad de definir un proyecto implica programar actividades que permitan conocerse a sí mismo. ¿Cuántas experiencias de aprendizaje son preparadas para que nuestros alumnos se conozcan, reflexionen sobre lo que son y sobre lo que quieren?

En segundo lugar (no en orden de importancia, por supuesto) aparece la confianza. Esta variable ha sido muy estudiada en las investigaciones pedagógicas, donde se destaca el estudio clásico sobre el efecto *Pigmalión*. En esa perspectiva, se ha demostrado que los alumnos que trabajaron con un maestro que creía que ellos eran superdotados sacaron resultados muy superiores a los que sacó el docente que trabajó con alumnos que creía que eran mediocres. La confianza en la capacidad de aprendizaje es una variable fundamental y, sin embargo, se sabe que muchos de nuestros docentes que trabajan con sectores pobres, tienen muy poca confianza en la capacidad de aprendizaje de sus alumnos. No se dispone de mediciones sobre este aspecto pero en Francia, por ejemplo, aplican una encuesta a los egresados de los institutos de formación docente, donde una de las preguntas es “¿usted cree que el cien por ciento de sus alumnos puede aprender? Lo preocupante es que el porcentaje de nuevos docentes que contesta “no” a esta pregunta está creciendo en los últimos años, lo cual pre-anuncia el fracaso escolar de los alumnos.

El desafío de la formación docente desde este punto de vista implica responder a la pregunta acerca de qué experiencias de aprendizaje son las que promueven confianza en la capacidad de mis alumnos. Estamos ante una cuestión de ética profesional, pero esa convicción ética tiene que expresarse a través de la práctica profesional. Al respecto, es necesario superar esa concepción según la cual para los pobres alcanza con una oferta pedagógica que brinde contención afectiva pero que no logra resultados satisfactorios en términos de aprendizajes.

Asociado a este factor, debe mencionarse otra variable importante: la responsabilidad por los resultados. Desde el punto de vista del desempeño profesional, esta variable se expresa a través de una actitud según la cual no resulta indiferente si un alumno aprende o no aprende. Es más, de ello depende su permanencia en el sistema. Ahora bien, la deserción que es el último eslabón de una trayectoria que comienza con el bajo rendimiento, viene precedida por el ausentismo y la repetición. Pero, obviamente, si se abordan los síntomas previos a la deserción es factible evitarla.

Frente a estos grandes desafíos de la formación docente, no puede ignorarse que cierta crisis del saber pedagógico. No existe un cuerpo de teoría y de prácticas pedagógicas disponible que permitan enfrentar con éxito los problemas de aprendizaje que plantean los alumnos que viven en contextos de pobreza. Al respecto puede evocarse el planteamiento muy provocador realizado hace algunos años por George Steiner, en un diálogo con una profesora de literatura de los barrios marginales de París. En dicho diálogo, Steiner sostuvo la necesidad de enseñar los clásicos de la literatura y del pensamiento filosófico, lo cual provocó la reacción de la profesora que evocó las dificultades que tenía para enfrentar ese tipo de enseñanza en contextos de pobreza, drogadicción, desempleo y violencia. Steiner le respondió reivindicando la idea de enseñar de memoria. Un poema, por ejemplo, se aprende de memoria y en apoyo a su argumentación, Steiner evocó la situación de los campos de concentración nazi, donde los únicos que podían leer, entre comillas, los libros, eran los rabinos porque los sabían de memoria. Este elogio a la memoria generó por parte de la profesora un comentario lógico: “esa idea contradice todo lo que dice la pedagogía”, ante lo cual Steiner le contestó que no se preocupara porque a la clásica expresión de Goethe, según la cual ‘el que sabe, sabe, y el que no sabe enseña’, el agregaría: “el que nunca dio clases escribe libros de pedagogía”.

Más allá de la ironía, parece necesario preguntarse acerca de qué ha sucedido con la pedagogía para que un intelectual de la talla de Steiner tenga esta representación. En esta línea, debe admitirse que buena parte del discurso pedagógico vigente no es aplicable en el aula. Existen teorías pedagógicas sin base empírica, y mucha práctica empírica que no tienen teoría que las justifique. Esta disociación está presente en los institutos de formación docente. Queda la impresión que no debe existir otra profesión donde se forme a los profesionales de manera tan disociada con lo que después se le exige en su desempeño. En el caso argentino, por ejemplo, cuando la formación docente fue trasladada al nivel superior, se fusionaron distintas materias. Lengua y didáctica de la lengua, matemática y didáctica de la matemática, constituyeron bloques unificados, pero los profesores que dictan esas asignaturas son profesores de lengua y de matemática que, obviamente, no se ocupan de cómo enseñar a leer y a escribir, o cómo enseñar las cuatro operaciones elementales de la aritmética. Como consecuencia de este fenómeno, egresan docentes sin manejo de las metodologías de la lecto-escritura o de las operaciones aritméticas pero el primer puesto que obtienen es, precisamente, el de maestro de primer grado. En

un plano más general, es oportuno recordar los hallazgos del Informe Thalís, realizado por la OECD, donde se aprecia la disociación entre discurso teórico y prácticas profesionales docentes. Mientras en el plano del discurso la gran mayoría de los docentes son “constructivistas”, en el plano de la práctica son más tradicionales.

Por último, no hay que subestimar los logros que hubo en estas últimas dos décadas y tampoco debe subestimarse las dificultades que existen para transformar los sistemas educativos. Estos logros son muy importantes. No es lo mismo tener el desafío de dar una educación de calidad a estudiantes que ya están dentro de la escuela, a tener el desafío de incorporarlos. No es lo mismo un sistema que logra que todos entren, a un sistema que deja fuera a un porcentaje alto de la población. En educación no hay óptimos fijos. Uno resuelve un problema y plantea otro de mayor complejidad. Tampoco hay que subestimar las dificultades. Existen obstáculos y factores de poder reales que impiden que se avance más o que se avance más rápidamente. La historia de América Latina nos muestra que los sectores que adhieren con mayor fervor a la idea de una sociedad más justa sólo logran, a veces, controlar una parte del poder político. Esta es la razón por la cual se redactan y promulgan tantas leyes y luego se constata que ellas no se cumplen. Para que se cumplan hay que controlar otros factores. Por eso se debe evitar el optimismo ingenuo y el escepticismo conservador, que termina negando los avances alcanzados. La tarea se realiza en un contexto de pugna y de conflicto, que inevitablemente permite el avance a las sociedades. La educación y los educadores podrán recuperar legitimidad si se definen o si se desempeñan como actores sociales del proyecto de construcción de una sociedad más justa.

El maestro republicano gozaba de legitimidad social porque era percibido como portador de un modelo de sociedad. En el mismo sentido, la posibilidad de recuperar legitimidad en el trabajo cotidiano tiene que ver con el desempeño del actor social en el marco de un proyecto de sociedad más justa. Este proyecto trasciende los partidos políticos y tiene la potencialidad suficiente para ser generador de alianzas muy fuertes. Sin niveles más altos de justicia social nuestras sociedades se seguirán fragmentando, tendrán bajos niveles de gobernabilidad y nadie podrá vivir dignamente, ni siquiera los sectores que concentran la riqueza que, como en la Edad Media, tendrán que refugiarse en sus castillos, con murallas enormes evitando que los que se quedaron afuera logren entrar. Esa sociedad me parece que no la quiere nadie, o por lo menos no la quieren los que tienen algún nivel de buena voluntad.

## 9

## A MODO DE CONCLUSIÓN

**E**N CHILE, al igual que en todos los países de la región, ha habido un importante incremento en la matrícula, lográndose una amplia cobertura bruta en los niveles de educación básica y media. En cambio, para el caso de la educación superior dicha cobertura alcanza a prácticamente a la mitad de la población comprendida entre los 18 y los 24 años. Por otra parte, el país presenta uno de los valores más altos en cuanto al gasto por estudiante, pero que está en un rango mediano en términos del PIB, debiendo duplicar este aporte para nivelarse al promedio de los países de la OECD.

A pesar de este esfuerzo desplegado por todos los países de América Latina, la Conferencia Mundial de Educación para Todos, Jomtien 1990, y el Foro Mundial de Educación para Todos, Dakar 2000, han mostrado que todavía existen millones de niños, jóvenes y adultos para los cuales no se ha hecho efectivo el derecho a la educación.

En el caso chileno, los esfuerzos realizados aun no permiten homogeneizar los benefi-

cios de una educación de calidad para toda la población, quedando sectores importantes en condiciones desventajadas o simplemente excluidas (la ley establece una escolaridad obligatoria de 12 años). Ello es concordante con una fuerte estratificación social, cultural y económica que se expresa en las diferencias en los ingresos del quintil más pobre que es casi 40 veces menor que el quintil más rico. De igual manera, casi la mitad de los jóvenes de quince años del primer cuartil de ingresos no tiene capacidad de comprensión de lectura mínima. Ello puede atribuirse a que estudian en establecimientos escolares de menor calidad donde además solo asisten quienes no pertenecen a la cultura dominante lo cual es especialmente determinante en sectores rurales y con grupos étnicos originarios.

Por otra parte, las trayectorias educativas y laborales de los jóvenes están directamente vinculadas, a la cuna de origen, por lo cual el pleno acceso, la permanencia y el aprendizaje de todos los estudiantes requieren de políticas que fomenten la equidad. En esta misma línea, la exclusión educativa, que vulnera el derecho a una educación de calidad para todos, no solo afecta a quienes interrumpen su trayectoria educativa, sino también a quienes intentan acceder al sistema como al logro de aprendizajes.

Los datos oficiales del Ministerio de Educación señalan que la deserción en Chile es baja, alcanzando un 0,5% en el nivel de enseñanza básica. Ello, sin embargo, no es concordante con los datos censales ni con estudios realizados en fecha reciente en algunas comunas más vulnerables por los editores de este libro, donde se estima que en esos sectores se aproxima al 10%. No obstante, es muy difícil detectar la magnitud del problema porque los registros disponibles son incompletos e imprecisos y la única manera de dimensionarlos sería con un seguimiento caso a caso.

Una clara expresión de los niveles de deserción observables en Chile se puede constatar al hacer un seguimiento de una cohorte que ingresa a primero básico, estimada en trescientos veinte mil niños. De ese total, solo el 10% se incorpora a las universidades tradicionales más prestigiosas y otro 30% ingresa a otras entidades de nivel terciario en carreras profesionales o técnicas.

Poco se conoce sobre las características personales de los desertores en sectores populares, pero se sabe que ni ellos ni sus familias se involucran en organizaciones vinculadas a temas de asuntos de interés público. Además no está del todo claro que la deserción temprana, al menos en los sectores pobres urbanos, esté directamente relacionada con la incorporación al mundo laboral. Corroborando lo anterior en un estudio sobre desertores de la educación básica, en una comuna de nivel socioeconómico bajo, se constató que solo un

7% de los hombres y un 4% de las mujeres se había incorporado al mercado laboral.

Ciertamente la deserción y los niveles de escolarización y reescolarización están vinculados a las condiciones socioeconómicas de los jóvenes y sus familias, pero se sabe que obedecen a diversos factores internos y externos a los sistemas educativos por lo cual es necesario establecer políticas intersectoriales que los enfrenten de manera integral.

Como respuesta a la deserción y al abandono temprano del sistema se han creado programas de reinserción escolar regulares ejecutados por el Ministerio de Educación que cuenta con una vasta experiencia para lo cual en la década pasada estableció el Fondo del Proyectos de Reinserción Educativa que financió diversos proyectos, creó una red de experiencias en esta línea y, en fecha reciente, creó ,además, la Coordinación Nacional de Normalización de Estudios, cuyos objetivos son los de promover la reinserción escolar e incrementar la cobertura y la calidad de la oferta educativa en el ámbito escolar.

La Coordinación Nacional de Normalización de Estudios opera mediante la modalidad presencial o regular y semi presencial o flexible a lo cual se suma el Programa de Reinserción Escolar que atiende a jóvenes entre 8 y 18 años de edad, que han abandonado y/o desertado del sistema escolar o que nunca iniciaron estudios regulares en el sistema formal; y personas que tienen problemas de sobre-edad y rezago escolar. Dicho programa opera mediante proyectos de intervenciones socio-educativas, destinadas a reparar y a orientar a los beneficiarios para que continúen su trayectoria educativa y puedan lograr los 12 años de escolaridad obligatoria.

Como se puede colegir de los trabajos presentados en este libro, resulta un tanto complejo que en el breve plazo se implemente una política pública en educación que implique un cambio sustantivo en relación con la equidad y la cohesión social. Ello, pese a que se están realizando algunos esfuerzos para atender a quienes abandonan tempranamente la escuela con la finalidad de entregarle mayores opciones de desarrollo personal a esa población. Sin lugar a dudas, es necesario realizar cambios profundos en las políticas sociales y educativas que permita la generación de una sociedad más equitativa e integrada socialmente hablando y que aminoren las enormes diferencias sociales, económicas y culturales que ha generado el modelo económico neo liberal.

Se requiere, por tanto, generar una acción mancomunada de diversos organismos públicos y privados con una visión más integradora e inclusiva, que trascienda lo coyuntural. Se trata de enfocar el tema de la deserción y de las trayectorias educativas laborales de los jóvenes no solo como un problema individual sino como un fenómeno social que

atañe a toda la comunidad nacional.

Entre otros aspectos, para el logro de una sociedad más equitativa y cohesionada desde la perspectiva educacional, en los trabajos que dan vida al presente texto, se propone:

- ▶ Establecer políticas intersectoriales que trasciendan lo educativo y que promuevan a una mayor equidad e inclusión.
- ▶ Desarrollar políticas educativas que promuevan la permanencia en el sistema escolar y el logro de aprendizajes de todos los estudiantes.
- ▶ Promover la generación de redes territoriales locales que aúnen la acción de distintos agentes y que contribuyan a la implementación de las políticas nacionales que favorezcan la permanencia de los niños y jóvenes en el sistema escolar.
- ▶ Fortalecer el desarrollo de escuelas inclusivas.
- ▶ Fomentar el logro de las competencias de lectura y escritura en la educación inicial y en el primer ciclo de educación primaria.
- ▶ Crear programas que favorezcan el desarrollo de habilidades personales y la convivencia social en los educandos.
- ▶ Establecer sistemas de alerta para la detección y abordaje oportuno del abandono escolar inicial.
- ▶ Generar programas de monitoreo y apoyo para la transición entre niveles educativos.
- ▶ Promover la creación de programas flexibles que favorezcan la educación a lo largo de la vida y la reinserción escolar.
- ▶ Apoyar la formación docente para la atención de la diversidad.

La educación es una condición necesaria, pero no suficiente, para alcanzar una sociedad con mayor justicia social. Por ende, el desarrollo de un sistema educativo de calidad que sea inclusivo y que promueva la equidad no es solo un proyecto pedagógico, sino un proyecto de sociedad. Esta labor comprende tanto a la escuela como a las entidades que implementan políticas sociales y contribuyen a mejorar la calidad de vida de los estudiantes y sus familias. Una condición fundamental para todo este proceso es contar con los profesores y con una adecuada organización de la acción pedagógica.

Para trabajar en tareas educativas y formadoras con sectores vulnerables es indispensable tener la convicción de ser capaz de superar el círculo vicioso de la inequidad y la pobreza y confiar en las capacidades y potencialidades de los estudiantes. De lo contrario, cualquier esfuerzo que se emprenda será infructuoso.

