

# Mayor acceso, equidad y calidad en la educación de América Latina\*

**Martín Carnoy**

Profesor de Educación y Economía de la Universidad de Stanford, California

La falsa promesa de las reformas estructurales

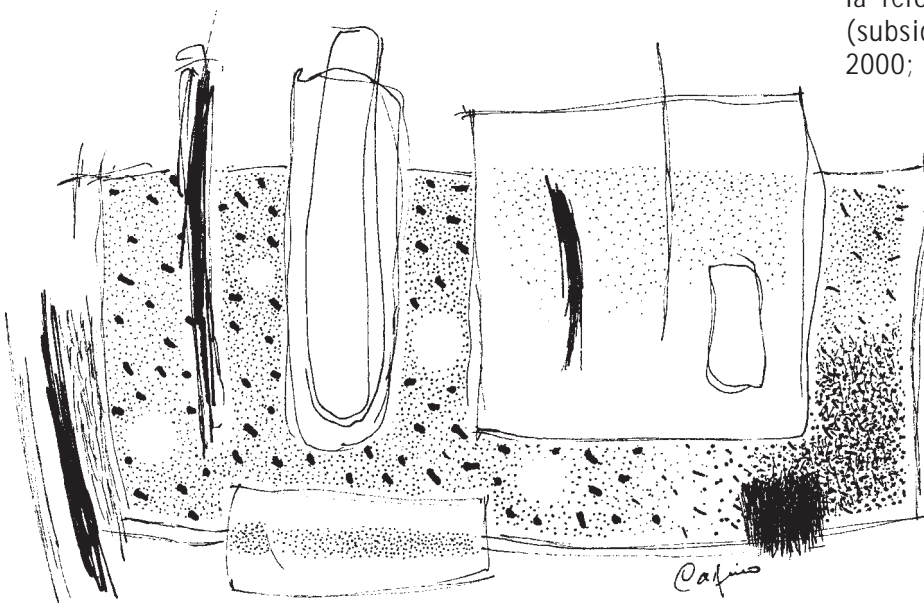
La evidencia sugiere que, en términos de inversión en educación o desempeño académico, las reformas estructurales han tenido un impacto relativamente menor en el "esfuerzo" educativo global. Argentina transfirió el control de sus escuelas primarias a los gobiernos provinciales a fines de los años 70 y el de las de secundaria en 1993. El mayor control que las provincias argentinas han adquirido sobre los recursos educativos sitúa la toma de decisiones en este ámbito dentro de los contextos políticos de cada jurisdicción, con diversos resultados. Si clasificamos a las provincias en base a su "necesidad" educativa, sus índices de retención, deserción, logros educativos y producto bruto per cápita, observaremos que después de la trans-

ferencia de 1993, las provincias más carentes aumentaron el gasto por estudiante en el mismo porcentaje que las más favorecidas. Por otra parte, las provincias con menos presupuesto tampoco incrementaron la tasa de ingreso a la educación secundaria sustancialmente más, o sustancialmente menos que las más adineradas (Cosse, 2001). En la década de los 80, antes de la transferencia de 1993, el aumento en las tasas de matrícula de educación secundaria se mantuvo esencialmente igual al observado en la década de los 90 (Carnoy, Cosse, Cox y Martínez, 2001). De manera que, entre las provincias argentinas, el esfuerzo educativo, el aumento de la matrícula y el crecimiento de la equidad en el ingreso, aparentemente, no fueron afectados por la descentralización. El desempeño académico promedio de estudiantes

entre 1993 y 1999 es bastante más difícil de evaluar, ya que las pruebas no son comparables, si bien en Argentina no existe la percepción de haber concretado logros en este aspecto (Carnoy, Cosse, Cox y Martínez, 2001).

Mucho de lo anterior es aplicable al esfuerzo educativo y al crecimiento de la matrícula en México con posterioridad a la descentralización, a comienzos de la década de los 90. Los estados no han aumentado su inversión en educación como resultado de haber asumido el control de sus escuelas (Paulin, 2000).

En Chile, la información disponible revela que las ansiadas mejoras en eficiencia derivadas de una mayor competencia entre las escuelas y de un rol más protagónico de los colegios privados, no lograron una escolarización más efectiva que la existente antes de la reforma de las subvenciones (subsídios) (McEwan y Carnoy, 2000; Hiesh y Urquiola, 2001; Bellei, 2001). La nueva legislación de 1993 legali-



\* Extracto del artículo Mayor acceso, equidad y calidad: Qué lecciones deja para el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe, publicado en Revista PRELAC N° 0 (agosto 2004) Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. OREAL/UNESCO Santiago de Chile, 2004.

zó el cobro de matrículas por parte de las escuelas privadas subsidiadas. Durante los ocho años siguientes, las contribuciones privadas a la educación primaria y secundaria aumentaron, aunque éstas siguen siendo menores si se comparan con la inversión que las familias hicieron a la educación superior. Recordemos que, incluso antes de la reforma de 1981, el 20 por ciento de los estudiantes asistía a escuelas primarias privadas y el 6 por ciento de ellos lo hacía a escuelas privadas pagadas que no recibían subsidios del gobierno.

Es posible que la privatización de los 80 no haya mejorado ni empeorado el desempeño general del estudiantado, pero hay evidencias de que puede haber tenido un efecto negativo en los estudiantes de escasos recursos. Recientes estudios de investigación revelan que en Chile, el desempeño de estudiantes de sectores de bajos ingresos en escuelas privadas subsidiadas y no religiosas –que representan el 21 por ciento de todos los estudiantes de educación básica del país–, es marcadamente inferior al observado en escuelas municipalizadas (McEwan, Carnoy, 2000). De modo que las reformas estructurales parecen haber tenido un efecto mínimo en el mejoramiento global del desempeño escolar y probablemente un impacto menor en la expansión de las matrículas de educación primaria y secundaria, si bien a través de la privatización fue posible expandir la educación universitaria a un costo público más bajo.

■ ¿Por qué algunas estrategias educacionales "populares" no son aplicables a América Latina?

Hay una serie de reformas educacionales "populares" que pueden ser de importancia para los países desarrollados, aunque en el con-



*la mayoría de los maestros de América Latina continúa utilizando el método frontal de enseñanza, y cuán grande o cuán reducida sea la clase no tiene mayor efecto sobre cuánto aprenden los niños.*



texto de América Latina su relevancia puede ser cuestionable. Por ejemplo, actualmente en los Estados Unidos se cuenta con una sólida evidencia (basada en el experimento de tamaño de la clase en Tennessee) de que el tamaño de la clase puede tener un efecto significativo en el logro académico y, lo que es más importante, en la realización<sup>1</sup> del estudiante (Finn y Achilles, 1999). Sin embargo, en el contexto de América Latina, reducir el tamaño de la clase probablemente no es una reforma que pueda contribuir a mejorar la calidad de la educación. Ella está demasiado interrelacionada con el efecto de pares, resultado de la amplia selección de escuelas disponible en el área urbana, el ausentismo –tanto de maestros como de estudiantes– en las zonas rurales y urbanas, y técnicas pedagógicas que no se tornan más eficientes por el hecho de haberse reducido el número de alumnos en el aula.

Por lo tanto, las clases de menor tamaño a menudo son el resultado de una serie de factores que hacen de las escuelas donde ello ocurre, lugares menos atractivos

para el aprendizaje. Por ejemplo, en zonas rurales el tamaño pequeño de la clase puede deberse al ausentismo de los estudiantes desencadenado por el consistente ausentismo de los maestros. En las zonas urbanas, donde las familias pueden, hasta cierto punto, evitar la segregación residencial, las "mejores" escuelas públicas –las que ofrecen niveles más altos de desempeño académico, lo que representa un mayor valor agregado o efecto "grupo de pares" (McEwan, 2001)–, y numerosas escuelas privadas, atraen más estudiantes y llenan sus aulas a su máxima capacidad. Los colegios con menos prestigio tienden a tener clases menos numerosas, debido a que operan por debajo de su capacidad. Esto es precisamente lo que esperaríamos de un sistema regulado por la libre elección.

Si la enseñanza en América Latina fuera normalmente organizada en torno a la atención personalizada y al trabajo en grupos pequeños, el hecho de tener un menor número de estudiantes en el aula otorgaría un valor agregado más alto a las escuelas de clases reducidas, una compensación ante el mejor desempeño en escuelas que ya tienen un mejor nivel de estudiantes y donde el efecto de "grupo de pares" es más intenso. Sin embargo, la mayoría de los maestros de América Latina continúa utilizando el método frontal de enseñanza, y cuán grande o cuán reducida sea la clase no tiene mayor efecto sobre cuánto aprenden los niños.

Otro ámbito de interés para los reformistas es la reducción de las

<sup>1</sup> N. del T. El autor hace una distinción entre *achievement* (logro) y *attainment* (realización), utilizando esta última expresión en un sentido más integral de formación, que va más allá de los logros académicos.

tasas de repetición y deserción. Si bien como objetivo de reforma esta meta es elogiada, suele estar entorpecida con condiciones de ingreso en el siguiente nivel de educación. Por ejemplo, en algunos de los países más pobres de América Latina las tasas de repetición y deserción en los primeros años de educación primaria son bastante más altas que en otros países. ¿Significa esto que el hecho de mejorar la "calidad" de la educación primaria se traducirá en una reducción de las tasas de repetición y deserción? Casi con toda certeza la respuesta será sí, si los reformistas pudiesen de hecho mejorar la calidad de la educación primaria. Sin embargo, supongamos que en Honduras el ingreso a la educación primaria en los próximos diez años se haya universalizado, el ingreso a la educación secundaria se haya expandido sustancialmente y que las tasas de repetición y deserción hayan experimentado una radical reducción. ¿Significa esto que la calidad de educación primaria hondureña ha mejorado? Quizás lo haya hecho. Aunque es bastante más probable que las tasas reducidas de deserción y repetición reflejen el cambio de función que ha experimentado la educación primaria. En lugar de servir en parte como institución selectora del acceso a escuelas secundarias con cupos relativamente limitados, la expansión ocurrida en este nivel permitirá que un número mucho mayor de niños de primaria ingrese al séptimo grado. Para entonces, en las zonas rurales se habrán construido más salas de clases en escuelas primarias, e incluso, en algunas escuelas secundarias, con lo que se creará cupos para un mayor número de niños que cursen los últimos años de primaria y el primer ciclo de secundaria. Estas vacantes deben ser llenadas. Los niños serán promovidos a los grados superiores, en circunstancias que en el pasado hubieran sido retenidos.

De igual manera, en los países más desarrollados de América Latina, la rápida expansión de la educación secundaria automáticamente implica tasas más bajas de repetición y deserción en las escuelas de nivel secundario. El mecanismo empleado para determinar el acceso a la universidad también afecta las tasas de deserción a nivel de educación secundaria. Por ejemplo, en Uruguay las tasas de deserción en el segundo ciclo de educación secundaria (preparatoria) son más altas que en los países vecinos Argentina y Chile (Carnoy, Cosse y Martínez, 2001). ¿Significa esto que la calidad de la educación secundaria de Uruguay es inferior? Ciertamente no, ya que es igualmente buena o quizás superior. La "preparatoria" uruguaya representa una tradicional escuela secundaria de América Latina que ha sido organizada para seleccionar a los estudiantes que ingresarán a la universidad. Los que egresan tienen su ingreso a universidades públicas gratuitas automáticamente asegurado, si bien el porcentaje que lo hace es inferior al 25 por ciento de las cohortes. A no ser que la función de la preparatoria uruguaya cambie, bien porque el acceso a la universidad haya sido limitado por otros medios, tales como el alto costo (el caso de Chile), o se encuentre menos limitado debido al aumento de vacantes en universidades públicas (el caso de Argentina), las tasas de deserción continuarán siendo altas, incluso si la calidad mejora.

Esto explica por qué se debe ser cauto al hacer de las tasas promedio de repetición y deserción de todas las escuelas un objetivo de reforma educacional. Existen otros métodos de medición del acceso a la educación —particularmente para grupos desfavorecidos— que, por consiguiente, funcionan mejor como objetivos para optimizar la equidad de la educación.

## Bibliografía

- CARNOY, Martín; Gustavo COSSE, Cristian COX y Enrique MARTÍNEZ
- 2001 Reformas educativas y financiamiento educativo en el cono Sur, 1980 – 2001. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Cultura. Unidad de Investigaciones Educativas (mimeógrafo).
- COSSE, Gustavo
- 2001 Gasto educativo, Eficiencia y Equidad en Argentina, 1990 – 1999. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Cultura. Unidad de Investigaciones Educativas (mimeógrafo).
- FINN, Jeremy, y Charles ACHILLES
- 1999 Tennessee's Class Size Study: findings, implications, misconceptions. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 21.2 (Verano): 97-110.
- HSIEH, Chang-Tai y Miguel URQUIOLA
- 2001 When schools compete, how do they compete? An assesment of Chile's nationwide school voucher program.
- MCEWAN, P.J.
- 2001 Peer effects on student achievement: Evidence from Chile. Manuscrito inédito. University of Illinois, Urbana-Champaign.
- MCEWAN, P.J. y Martín CARNOY
- 1998 Choice between private and public schools in a voucher system. Evidence from Chile. Manuscrito inédito, Stanford University.
- 2000 The efectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22(3), 213 – 239.
- PAULI, Agustín
- 2001 The effects of Educational Decentralization in México. Stanford University School of Education (mimeógrafo).