

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA

RED DE EDUCACIÓN

TERCERA REUNIÓN: EDUCACIÓN SECUNDARIA

***¿ ESTÁN FUNCIONANDO LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN
LATINOAMÉRICA? NUEVAS PERSPECTIVAS***

D O C U M E N T O D E T R A B A J O

*Martin Carnoy
Stanford University*

Washington, D.C., 4 y 5 de abril de 2002

Nota: El presente documento es parte de una serie de trabajos comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo para el Diálogo Regional de Política . Este documento se encuentra en proceso de revisión, por lo que no deberá ser citado como referencia. Las opiniones aquí expresadas, son propias del autor y no reflejan necesariamente las posturas del Banco.

(Documento original en **Inglés**)

¿ Están funcionando las reformas educativas en Latinoamérica? Nuevas perspectivas

Martin Carnoy
Stanford University
School of Education
carnoy@stanford.edu
diciembre, 2001

Este trabajo fue elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo

Debido a la transformación global de la década de los 80s y 90s, los países de América Latina sufrieron crisis financieras, que los condujeron a llevar a cabo transformaciones económicas y una democratización política. Por su parte, los sistemas educativos también cambiaron. En las economías más grandes, la educación básica (hasta nueve años de escuela) se volvió prácticamente universal y la educación secundaria y terciaria se expandió rápidamente. En los países menos desarrollados de América Latina, el acceso a la escuela primaria también se incrementó. Surgió un nuevo énfasis en la *calidad* de la educación que promovía una mayor responsabilidad por parte de las escuelas y sistemas educativos respecto al desempeño académico de los estudiantes. Muchos países también implantaron alternativas de financiamiento a la educación. El control de los recursos financieros que ejercían los ministerios nacionales se transfirió a gobiernos locales, distritos y escuelas. Asimismo, los gobiernos fomentaron la educación privada como una forma de reducir el gasto público en educación.

Podemos considerar estos cambios como reformas educativas. Aunque muchos analistas se enfocan en los cambios a la administración (organización) del sistema, tecnología (p.ej curricula), o financiamiento, también es lógico asumir que el incremento del acceso (porcentaje de una cohorte de edad que asiste a un nivel escolar específico) como una “reforma” importante al sistema educativo. Dicho incremento tiene impactos importantes en el funcionamiento interno de las escuelas, ya que el sistema enfrenta continuamente necesidades cambiantes debido a los nuevos tipos de clientela escolar que ingresan a las mismas.

Debido a que durante la década de los 80s y 90s los esfuerzos se concentraron en elevar la calidad de la educación, se podría esperar que en los países de América Latina el desempeño académico de los estudiantes de escuela primaria y secundaria hubiese mejorado. Sin embargo, esto no fue así—al menos no existe evidencia de que el logro académico de los estudiantes haya mejorado. En los países que han venido haciendo evaluaciones periódicas de los estudiantes en los últimos años como por ejemplo en Chile (1994-2000), se aprecia un mejoramiento marginal en los resultados de los exámenes generales.(Bellei, 2001). Esto no habría sido grave si el desempeño de los estudiantes en América Latina fuera relativamente alto a nivel mundial, o por ejemplo, si fuese comparable con el de los estudiantes de los países asiáticos en vías de desarrollo. Este desafortunadamente no es el caso. Los estudiantes de América Latina que participaron en la Tercera Encuesta Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMMS) obtuvieron resultados mucho más bajos que los de países de Europa y Asia.

¿Esto significa que las reformas educativas han fallado? o más bien, ¿Debieran los los reformistas ampliar sus indicadores de rendimiento del sistema escolar para permitir con un entendimiento más adecuado respecto al desarrollo de las mismas? En este documento, presentaré diversas medidas e indicadores de ese tipo que pueden utilizarse para entender si las reformas educativas emprendidas por un país están conduciendo a que los sistemas educativos obtengan los resultados esperados . A continuación, expongo diversos argumentos importantes:

- La mayoría de las reformas educativas más importantes se han concentrado en la *expansión* del sistema educativo: de primaria universal a secundaria universal. Algunos países han logrado expandirse más “exitosamente” que otros. Expondré diversos indicadores que miden dicho “éxito” respecto a la expansión de los sistemas.
- Aun cuando el desempeño educativo en general no mejora, el desempeño de algunos grupos—estudiantes de menores recursos—puede estar mejorando. Este indicador es importante, especialmente si el avance se puede atribuir a la implementación de alguna reforma en específico.
- La mayoría de los analistas de la educación coinciden en que los sistemas educativos no pueden avanzar sustancialmente en el desempeño promedio de los estudiantes, sin que mejore la enseñanza. Para mejorar la enseñanza se requiere una combinación de medidas, que incluyen mejorar la asistencia de los profesores; atraer y reclutar candidatos más experimentados y capaces para la docencia; distribuirlos equitativamente en las escuelas; así como elevar el nivel de compromiso entre los docentes para mejorar el desempeño de los estudiantes. Basándome en investigaciones recientes, presentaré diversos indicadores que pueden medir el éxito de los países en el cumplimiento de dichos objetivos.
- Hay otros indicadores del lado de la “oferta educativa que sugieren una probable mejoría en el desempeño académico de los estudiantes. Uno de los más importantes se refiere a la asistencia a clases; la asistencia escolar puede ser función de la participación de los padres de familia y expresar su percepción acerca de la calidad del servicio educativo, incluyendo la asistencia de los profesores y la organización de la escuela (Marshall, 2001). Discutiré cómo dichos indicadores pueden ser aun más relevantes que los de desempeño académico particularmente entre los grupos poblacionales de menor ingreso.

Existe un número de indicadores “comunmente utilizados” que no discutiré, principalmente porque creo que su relevancia para la calidad educativa es cuestionable en el contexto de la mayoría de los países de América Latina. Por ejemplo, en Estados Unidos (basándose en el experimento del estado de Tennessee sobre el tamaño de los grupos escolares o clases), hay evidencia considerable que muestra que el tamaño del grupo puede tener efectos significativos en el logro y desempeño de los estudiantes (Finn y Achilles, 1999). Sin embargo, en el contexto latinoamericano, este probablemente no sea un indicador relevante de calidad; el efecto de este indicador estaría entremezclado con factores tales como el efecto de la composición del grupo (“peer group effect”) que resulta de la diversidad de opciones escolares en las zonas urbanas; al ausentismo de profesores y estudiantes en zonas rurales y urbanas; y a los métodos pedagógicos que no resultan más efectivos si se reduce el número de estudiantes. Más aun, en muchos casos, los grupos más reducidos son resultado de otros factores que incluso los convierten en lugares menos apropiados para el aprendizaje. Por ejemplo, en las zonas rurales, los grupos reducidos pueden deberse a la poca asistencia de los estudiantes que a su vez se debe a la ausencia recurrente de los profesores. En zonas urbanas, donde las familias en cierto grado pueden escoger las escuelas públicas que se ubican fuera de sus vecindarios y así parcialmente evitar la segregación residencial, las “mejores” escuelas públicas (mejor desempeño de los estudiantes y mayor valor agregado o mayores “efectos entre

grupos”), la mayoría de las escuelas privadas atraen a una mayor cantidad de estudiantes, por lo que los grupos llegan a su capacidad máxima. Generalmente, las escuelas menos reconocidas tienen grupos más reducidos porque su capacidad de operación es mínima. Esto es precisamente lo que se puede esperar de un sistema que ofrece opciones. Si la enseñanza en América Latina se centrara en la atención personalizada y el trabajo en pequeños grupos, un menor número de estudiantes por grupo permitiría un mayor valor agregado al desempeño académico de los estudiantes.. Sin embargo, la mayoría de los profesores en América Latina aún utilizan el método de “la tiza y el pizarrón” o enseñanza frontal, donde el tamaño del grupo parece no hacer diferencia en el aprendizaje de los alumnos.

La repitencia y la deserción son otros dos indicadores ampliamente utilizados para medir calidad a los que no les prestaré la atención que le dan otros analistas. El problema con estas medidas es que su relación con la calidad educativa depende de las condiciones de ingreso al siguiente grado educativo. Por ejemplo, en los países más pobres de América Latina, el índice de repitencia y deserción en los primeros años de escuela primaria es mucho más alto que en otros países. ¿Esto significa que la calidad de la educación primaria es más baja en los países pobres en comparación con los países ricos—donde ambos indicadores son más bajos? Es posible que esto sea así.. Sin embargo, digamos que en Honduras el ingreso a los siguientes diez años de escuela se universalice, que el ingreso a la educación secundaria se incremente sustancialmente y que las tasas de repitencia y de deserción en la educación primaria disminuyan de manera sostenida. ¿Significa esto que la calidad de la educación en la escuela primaria de Honduras mejoró? Quizás sí, pero es más probable que la disminución en las tasas de repitencia y deserción reflejen una modificación en la *función* de la educación primaria. En lugar de que esta actúe como filtro de acceso a la educación secundaria que sufre de escasez relativa de cupos, su expansión estaría permitiendo que un mayor número de estudiantes de primer grado pueda continuar hasta el séptimo. Se pudieron haber construido más aulas e incluso más escuelas primarias y secundarias rurales, permitiendo el ingreso de un mayor número de alumnos en grados superiores de primaria y en la educación secundaria básica; esos cupos debieron ser ocupados y por lo tanto los niños pueden haber ascendido de grado, cuando en el pasado se habrían retrasado.

Asimismo, en los países más desarrollados de América Latina, la rápida expansión de la educación secundaria implica casi automáticamente menor repitencia y menores tasas de deserción en escuelas secundarias. La forma en que se determina el ingreso a la universidad también afecta la tasa de deserción en la secundaria. Por ejemplo, en Uruguay, las tasas de deserción en el segundo ciclo de la educación secundaria (preparatoria) son mayores que en Argentina y Chile (Carnoy, Cosse, Cox y Martínez, 2001). ¿Esto significa que la calidad de la educación en Uruguay es menor? De hecho, puede que se encuentre al mismo nivel o sea superior. La preparatoria en Uruguay es una escuela muy tradicional entre las escuelas secundarias superiores de América Latina y está orientada a seleccionar a los estudiantes que desean ingresar a la universidad. Los estudiantes que se gradúan tienen pase automático a la universidad pública; esto se limita a menos de una cuarta parte de esa cohorte de edad.

A menos que cambie la *función* de la escuela preparatoria en Uruguay, ya sea porque el acceso a la universidad se limite debido a factores como el incremento en las colegiaturas (como en Chile) o se incremente debido a un mayor número de universidades públicas (como en Argentina), las tasas de deserción permanecerán altas aunque la calidad aumente.

Por ello, se debe ser cuidadoso en el uso de las tasas de repitencia y deserción como indicadores de la calidad educativa ya que éstas son más adecuadas para medir el *acceso* a la educación, especialmente entre poblaciones de bajos ingresos. Indirectamente, también, pueden servir como indicadores de calidad o de éxito de una reforma educativa ya que nos muestran el número de años que permanecen en la escuela los niños de familias con bajos ingresos. Por tanto, me referiré a ellos como indicadores de éxito en la equidad educativa.

Esto no implica que no los podamos utilizar para medir el desempeño de los estudiantes. Por ejemplo, si a las escuelas de bajo rendimiento en Lima—tasas altas de repitencia y deserción— se les proporcionaran nuevos métodos y materiales para la enseñanza o para incrementar la asistencia de los estudiantes y logran reducir la repitencia y las tasas de deserción, dichas medidas sugerirían que la calidad educativa aumentó y, por tanto, esta podría ser considerada una reforma exitosa. En este caso, podemos utilizar la repitencia y las tasas de deserción como indicadores de calidad, ya que dichas escuelas forman parte de un sistema educativo en donde el nivel promedio de deserción y repitencia está determinado por condiciones estructurales y por sus prácticas educativas. Por lo tanto, en el caso de reformas educativas enfocadas a ciertas escuelas, las tasas de deserción y repitencia pueden ser un buen indicador de éxito educativo.

Midiendo el Éxito de la Expansión Educativa

La expansión educativa ha tenido lugar en los países de América Latina desde hace veinte años (Castro y Carnoy, 1998). En comparación con 1980, más estudiantes asisten a la escuela primaria como porcentaje de cohorte de edad y un número mayor asisten a la secundaria y a la universidad. Este incremento se debe en parte al crecimiento económico de la región y al consecuente incremento en el gasto educativo; sin embargo, una parte importante de dicha expansión ocurrió en la década de los 80s, a pesar de las crisis económicas. Sabemos que en una crisis económica aumenta la demanda sobre la expansión educativa ya que el costo-oportunidad de estudiar disminuye y la tasa de retorno privada de una mayor educación aumenta. Aunque existen excepciones a la regla—por ejemplo, Costa Rica, donde la matrícula neta en primaria y secundaria se redujo en comparación con los altos niveles de 1980-1990—en la década de los 80s, en muchos países de América Latina se incrementó la matrícula neta y bruta en los niveles

de primaria y secundaria; dicha expansión continuó en la década de los 90s gracias a la recuperación económica, ya que se destinaron mayores recursos para esos fines, pero también debido a que durante mucho tiempo los países han estado comprometidos con las políticas de expansión educativa.

¿Podríamos considerar al alto porcentaje de una cohorte de edad que culmina grados escolares superiores—el caso de muchos países de América Latina en 1980-2000—, como una reforma educativa exitosa? Diversas razones indican que así es:

Históricamente, la mayoría de los países del mundo han mejorado el desempeño académico de su población al incrementar el promedio de años de escolaridad de generaciones sucesivas de estudiantes. La encuesta de alfabetismo de la OCDE, que incluyó a Chile, demuestra claramente los cambios alcanzados en la escolaridad promedio entre las distintas generaciones. Los datos de la OCDE, no dejan lugar a dudas de que los individuos de 25 años de edad en cada país encuestado alcanzan niveles de alfabetismo mayores que sus padres. Esto se debe a que tienen más años de escolaridad que sus padres, y no a que hayan asistido a “mejores” escuelas. Por tanto, la medida más importante que pueden implementar los gobiernos para mejorar el nivel y desempeño educativo de los estudiantes es incorporar a una mayor proporción de cohortes de edad en niveles escolares superiores. Las reformas que logran ese objetivo deben ser consideradas exitosas, aún cuando, por ejemplo, el nivel promedio de desempeño de los estudiantes de octavo grado no aumente en los siguientes diez años. Además, supongamos que los niños de octavo grado en Colombia tienen un mejor resultado que los niños de octavo grado en Chile en una prueba internacional de matemáticas, pero el nivel educativo (número de años de escolaridad) en Chile entre jóvenes de 15 a 24 años de edad es mucho mayor que en Colombia. ¿Qué hecho es más importante para determinar el potencial productivo de la fuerza laboral o el nivel de otros indicadores sociales, o incluso de la calidad del sistema educativo?

Para lograr mayores tasas de graduación de un determinado nivel escolar, los gobiernos generalmente redefinen la naturaleza de dicho nivel. No solo construyen más edificios o contratan más profesores, aunque eso es también un logro importante. Más bien deben reformar su sistema educativo para crear la noción de que una proporción mayor de estudiantes terminará un nivel escolar particular, ya sea primaria o universidad. Ese tipo de reformas no deben tomarse a la ligera. Asimismo, el éxito puede medirse en razón del incremento de la proporción de jóvenes que alcanzan mayores niveles de escolaridad.

Consideremos el caso de Honduras cuyo rendimiento es bajo entre los países de América Latina. En 1998, el 31 por ciento de la población de Honduras entre 15 y 24 años de edad tenía un nivel educativo de cinco años o menos (OREALC, *Reporte Regional*, Santiago, Chile, 2001, p. 91). Aunque Honduras es un país pobre, eso explica parcialmente el problema. Las escuelas primarias en Honduras, especialmente en zonas rurales, se caracterizan por un severo ausentismo de profesores y estudiantes y poco espacio en las aulas para acomodar a los estudiantes de primer y segundo grado que probablemente lleguen al tercer, cuarto y sexto grado. En parte, aunque no en su

totalidad, esto se debe a la escasez de recursos. Muchos niños de familias pobres habitualmente comienzan la escuela primaria dos años después de la edad establecida (siete años) una característica típica de la pobreza. Sin embargo, los salarios de los profesores de primaria son relativamente buenos, por lo que la ausencia de los profesores se debe a la administración deficiente de las escuelas, más que a incentivos inadecuados. Las tasas de repitencia son muy altas en los primeros grados escolares, lo cual incrementa la deserción. Para mejorar las tasas de graduación en el nivel de primaria, se requeriría construir más aulas en zonas rurales y en algunas zonas urbanas. También se requerirían más escuelas secundarias debido a que la principal meta de la mayoría de las familias es finalizar la escuela primaria para poder ingresar a la secundaria. En Honduras no existe ningún problema para colocar profesores en las nuevas aulas ya que de cada 20 estudiantes que se gradúan de las escuelas normales, solo uno obtiene trabajo en la enseñanza. (Carnoy y McEwan, 1997). Más allá de la construcción de escuelas y la contratación de más profesores, para lograr un incremento de las tasas de graduación en primaria, se requerirían reformas que reduzcan sustancialmente el ausentismo de los profesores, modifiquen los métodos de enseñanza y provean materiales para mejorar las condiciones de enseñanza en las aulas. En otras palabras, se requieren reformas que logren *reconstruir* la educación primaria hondureña.

Consideremos en el otro lado del espectro el caso de la expansión de la secundaria superior (preparatoria) de Chile y México en comparación con la preparatoria uruguaya cuyo proceso de crecimiento ha sido más lento. ¿Esto se debió solamente al diferencial en crecimiento económico? La evidencia nos sugiere una explicación alternativa. El rápido crecimiento de la preparatoria en México, se debe a la creación de nuevas escuelas técnicas y de bachillerato que no pertenecen al grupo de preparatorias de la Universidad Nacional o del Politécnico Nacional. El Conalep es un ejemplo de las escuelas que se expandieron rápidamente. Conalep es un sistema autónomo de más de 250 escuelas técnicas que originalmente tenían como objetivo ofrecer capacitación técnica a jóvenes de bajos ingresos que posteriormente se convertirían en trabajadores capacitados para laborar principalmente en la industria manufacturera mexicana. A pesar de sufrir tasas de deserción del 50 por ciento (casi el mismo porcentaje del resto de las preparatorias), Conalep fue capaz de combinar la enseñanza de matemáticas básicas y educación gramatical con capacitación técnica y pasantías en el sector industrial, lo cual produjo un número importante de egresados en los últimos 15 años. Otras instituciones que se basan en diversos modelos de preparatorias, han incorporado un porcentaje relativamente alto de jóvenes de bajos ingresos en el sistema de secundaria superior. A medida que el nivel se expandió, estas instituciones modificaron sus “estatutos” de manera que sus egresados pudieran solicitar ingreso al sistema post-secundario. Incluso el sistema post-secundario comenzó a cambiar para incluir a este nuevo “rango” de estudiantes. Por ejemplo, el gobierno federal y los estatales han creado nuevas escuelas técnicas con duración de dos años—Universidades Técnicas—que producen técnicos altamente capacitados en el sector manufacturero y de servicios. De igual forma, este tipo de instituciones también ha modificado sus estatutos para que a sus estudiantes puedan continuar sus estudios universitarios.

La educación secundaria en Chile también tuvo una gran expansión entre 1980 y 2000. La expansión en la educación chilena, como en la mexicana, se debió a la expansión de la educación técnica que en ocasiones se asoció con el sector industrial. La expansión chilena se dio inicialmente en el contexto de una descentralización radical y procesos de privatización implementados por el gobierno militar (1981). Una porción significativa de estudiantes de escuelas públicas de secundaria optaron por ingresar a escuelas privadas a través de subsidios, o el llamado plan de crédito (*vouchers*), que otorgó a las escuelas privadas aproximadamente el mismo financiamiento por estudiante que a las escuelas públicas (ver Cox, 1997). Sin embargo, en la década de los 90s, la expansión se debió principalmente al incremento de los recursos dedicados a la educación secundaria técnica y no técnica, con el objeto de mejorarla a través de un programa que proporcionó nuevos materiales, capacitación a profesores, mejor currículo y una mayor inversión en computadoras e Internet (ENLACES). Como resultado, la tasa de graduación en la educación secundaria en Chile es una de las más altas de la región. Un mayor porcentaje de jóvenes chilenos ha cursado 10 o más años de escuela, en comparación con cualquier país de América Latina (excluyendo a Cuba). Aunque el mayor financiamiento por estudiante es resultado del crecimiento económico sostenido, también se debe al compromiso con la educación de los gobiernos electos democráticamente en Chile. La focalización del esfuerzo en universalizar la educación secundaria para la juventud chilena y de apoyarlo con nuevos materiales educativos, nueva tecnología (incluyendo nuevo currículo) y mayor capacitación, fue clave para lograr las altas tasas de graduación. Aunque la matrícula en las universidades se expandió rápidamente en el periodo 1990-2000, la naturaleza privada del sistema de educación superior chileno—especialmente universitario— permitió a Chile expandir la tasa de cobertura de la educación secundaria sin necesidad de imponer una carga financiera alta al gobierno, derivada del crecimiento masivo de las universidades. Sin embargo, al mismo tiempo, creó obstáculos de ingreso para muchos jóvenes egresados de la escuela secundaria que habrían sido capaces de completar la educación superior exitosamente en caso de contar con fondos disponibles. A pesar de esto, Chile, al igual que México ha logrado incrementar sustancialmente el nivel educativo promedio de los jóvenes de bajos recursos a través de las *reformas educativas* en la educación secundaria, aumentando así la escolaridad promedio.

En contraste, Uruguay no modificó la naturaleza de su educación preparatoria. Uruguay mantiene a un porcentaje de sus estudiantes de secundaria superior en escuelas técnicas, pero conservando la estructura tradicional de éstas. En Uruguay, la función de la escuela preparatoria es preparar a los estudiantes para la educación universitaria. La culminación de la escuela secundaria superior significa un pase automático a una universidad pública. Debido a que la universidad ha aumentado sus inscripciones muy lentamente, la escuela preparatoria permanece como una institución que decide quién es “capaz” de continuar sus estudios a nivel superior a expensas del gasto público. Las tasas de deserción en las preparatorias uruguayas, alrededor de 37 por ciento, son mucho más altas que las de Argentina y Chile. Aunque existen razones para creer que los estudiantes de escuela secundaria en Uruguay se desempeñan de manera similar a los estudiantes en Chile o Argentina, el hecho de que es menos probable que terminen la escuela secundaria, significa que su logro educativo o escolaridad sea posiblemente inferior. La diferencia puede atribuirse directamente a la ausencia de reformas en la educación secundaria en

Uruguay. Como se explicó anteriormente, la educación preparatoria no está organizada para graduar alumnos masivamente.; más bien mantiene su misión tradicional de seleccionar estudiantes para las universidades. Este caso sugiere que la reforma es fundamental para la expansión educativa y que el éxito de las reformas puede ser medido por su capacidad de incrementar la matrícula las tasas de terminación en niveles educativos específicos. El gobierno uruguayo ha reconocido este axioma y se está moviendo hacia una reforma en la educación preparatoria.

Otro tipo de contraste es la experiencia de Costa Rica en la década de los 80s. Debido a la crisis económica y a los requerimientos de los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial (SALs), Costa Rica redujo el gasto público por alumno en la escuela secundaria, empezó a cobrar cuotas a los estudiantes para cubrir los costos del material pedagógico y reemplazó a profesores experimentados por profesores jóvenes que carecían de certificado (Carnoy y Torres, 1994). Los índices de repitencia y deserción aumentaron y desmejoraron los resultados de los exámenes finales en la escuela secundaria. Lo anterior indica que la calidad de la educación secundaria se redujo en la década de los 80s.

Una de las críticas más comunes a los indicadores educativos que se basan en las tasas de matrícula y graduación, se centra en la afirmación de que la calidad de la educación (p. ej. a nivel secundaria) automáticamente se deteriora cuando dichas tasas aumentan. Sin embargo, existe evidencia suficiente que sostiene lo contrario. Por ejemplo, en Estados Unidos, la terminación de la preparatoria (high school) a nivel general y el incremento en el porcentaje de estudiantes que presentan el *Examen de Aptitud Escolar* (SAT), no ha generado un descenso significativo en los resultados de dicho examen (Rothstein, 1998). De manera similar, en Chile los resultados promedio del examen SIMCE para preparatoria tampoco han descendido en la década de los 90s a pesar del incremento de la proporción de cohortes de edad que toman el examen (Bellei, 2001). Lo mismo parece ocurrir con los resultados de los exámenes en el nivel de educación secundaria en Argentina (Cosee 2001).

Una razón por la que los resultados en el desempeño no disminuyen significativamente, aún cuando una fracción mayor de cohortes de edad ingrese y finalice un nivel de escolaridad determinado, se debe a que el sistema educativo probablemente esta diseñado para alcanzar metas específicas (estándares o cuotas), más que para incrementar la productividad de manera espontánea. Al estar orientadas por cuotas, las escuelas no son organizaciones “empresariales”. Esto es frustrante para muchos de los que implementan las reformas, pero si entendieran, que el objetivo (estándar) del sistema puede producir efectivamente *productos* de calidad similar aún cuando la *materia prima* cambie. El sistema puede verse obligado a reformarse (comparar Chile con Uruguay), pero una vez que cuenta con nuevos lineamientos, es probable que mantenga el desempeño académico promedio aún cuando los antecedentes socioeconómicos de los sean más bajos.

Un problema importante de la mayoría de los sistemas educativos es que los educadores prefieren encasillar a los estudiantes en distintos niveles para que de esta forma las metas educativas se ajusten al capital humano que el estudiante trae consigo. Parecería razonable que los jóvenes que no estén interesados o carezcan de aptitud suficiente para la actividad académica, sean inscritos en cursos menos demandantes académicamente y más “prácticos”. Sin embargo, experiencias recientes en Estados Unidos han demostrado que es posible enseñar álgebra a estudiantes que tienen un perfil socioeconómico menor, siempre y cuando los profesores estén decididos a hacerlo. Los resultados obtenidos por estudiantes hispanos de octavo grado en Texas, donde los estándares académicos se han incrementado para los estudiantes de bajos ingresos, son un ejemplo de esta posibilidad (Carnoy, Loeb y Smith, 2001). Un análisis de los resultados del TIMSS de varios países también sugiere que el encasillamiento de los estudiantes en diferentes corredores académicos probablemente reduce la puntuación en los exámenes ya que muchos estudiantes (los de bajo perfil) no reciben la instrucción necesaria en matemáticas y ciencias para desarrollar sus conocimientos en ambas materias. Los estándares más bajos permiten a los profesores evitar tener que enseñar estos conceptos a estudiantes de perfil socioeconómico menor.

Reforma educativa como herramienta para lograr mayor equidad

Como lo he señalado, las reformas educativas más exitosas en términos del incremento del nivel de desempeño de la población son aquellas que aumentan el *nivel de escolaridad*. La manera más importante en que las naciones y las regiones pueden mejorar la equidad educativa es a través de mejorar el nivel de escolaridad. Un elemento que influye en la equidad es la manera en que se expande la educación. Por ejemplo, Colombia y Bolivia tienen porcentajes relativamente altos de jóvenes entre 15 y 24 años de edad con un nivel de escolaridad de diez años o más, pero también un alto porcentaje del mismo grupo de edad con un nivel menor a 5 años. México tiene un bajo porcentaje en el nivel de escolaridad de 10 años o más, pero un porcentaje mucho más bajo en el nivel de cinco años. En este caso, México ha logrado mayor equidad debido a la universalización de la educación primaria, aún en zonas rurales (OREALC, 2001, p. 90).

Debido a que varios países de América Latina se encuentran en la fase de universalización de la escuela secundaria, la expansión en este nivel debe realizarse necesariamente mediante la incorporación de estudiantes cuyos padres tienen un nivel de educación más bajo. En Argentina, Chile y Uruguay, el “nuevo” ingreso a la educación secundaria en los últimos 20 años, está representado por la clase trabajadora urbana y rural, y el mayor reto de la reforma educativa es lograr que dichos estudiantes de clase socioeconómica baja completen la escuela secundaria. Como argumenté anteriormente, las reformas que logran incrementar el nivel de escolaridad, además de elevar el nivel educativo general de la sociedad, generalmente incrementan la equidad educativa ya que primero incorporan a una proporción de jóvenes de clase socioeconómica baja en la escuela primaria, después en la escuela secundaria y eventualmente en la universidad.

Sin embargo, una mayor equidad educativa no significa una mayor equidad económica. El sistema educativo chileno puede ser calificado como altamente equitativo comparado

con el de Brasil; pero en ese mismo sentido, la distribución del ingreso en ambos países es desigual. El sistema educativo de Uruguay es probablemente menos equitativo que el de Chile, pero su distribución del ingreso es mucho más equitativa. Una “razón” (no causal, sino explicativa) por la cual existe una gran desigualdad del ingreso en Chile comparado con el de Uruguay, aún cuando en Chile existe una mayor equidad educativa, se debe a que la tasa de retorno de terminar la universidad es más alta en Chile que en Uruguay (Carnoy et. al., 2001). El acceso a la universidad en Chile es más bajo del que se esperaría debido a las altas colegiaturas. Sin embargo, el acceso a la universidad en Uruguay también se encuentra restringido por una secundaria superior selectiva que induce a los estudiantes a desertar. En ambos países, menos del 25 por ciento de la cohorte de edad correspondiente se inscribe en la universidad. El mayor beneficio en Chile significa que aquellos que terminaron la universidad logran un mejor ingreso que aquellos estudiantes que finalizaron la educación secundaria pero no continuaron sus estudios. En Uruguay, el ingreso económico de quienes terminaron la universidad no es mucho más alto que el de los egresados de la escuela secundaria. La diferencia se debe a que en Chile las tasas son de mayor crecimiento y la economía es más “dinámica”, aunque también puede deberse a políticas pasadas que permitían a aquellos con altos salarios ganar terreno sobre los pobres y la clase media. En cualquier caso, aunque la escuela secundaria en Chile incorporó a la clase trabajadora, la distribución del ingreso se volvió más desigual.

Además de los efectos de las reformas educativas en la expansión escolar y por ende en la equidad educativa, es posible que algunas políticas educativas tengan un impacto significativo en el desempeño académico de estudiantes de bajos ingresos *en un cierto nivel educativo*, aún cuando las reformas estructurales tengan un efecto limitado sobre la productividad educativa promedio. Hemos recopilado una cantidad considerable de información sobre el impacto relativo de las reformas estructurales, como la descentralización y la privatización, en el desempeño de los estudiantes en países como Chile, México y Argentina. Asimismo, existen diversos estudios que evalúan el impacto de políticas focalizadas hacia estudiantes de bajo ingreso.

La evidencia sugiere que las reformas estructurales han tenido poco impacto en el “esfuerzo” educativo en términos de inversión en educación o desempeño académico de los estudiantes. Argentina transfirió el control de las escuelas primarias a los gobiernos provinciales a finales de la década de los 70s y de la educación secundaria en 1993. El mayor control de los recursos educativos por parte de las provincias argentinas orientó la toma de decisiones en el contexto político de cada provincia, con resultados muy distintos. Si calificamos a las provincias de acuerdo a sus “necesidades” educativas, definidas en razón de su nivel de retención, deserción, nivel educativo y producto bruto per capita, encontramos que las provincias con mayor necesidad educativa aumentaron su gasto por estudiante en el mismo porcentaje que las provincias más avanzadas, posterior a la transferencia de 1993. Estas provincias tampoco mejoraron la matrícula en la escuela secundaria (Cosse, 2001). El incremento en la matrícula en la secundaria en la década de los 80s y hasta antes de la transferencia de 1993, fue casi igual que en la década de los 90 (Carnoy, Cosse, Cox y Martínez, 2001). Por tanto, el esfuerzo educativo, el crecimiento

de la matrícula y la equidad entre las provincias de Argentina parecen no haber sido modificados por la descentralización. Resulta más difícil evaluar el desempeño promedio de los estudiantes en la educación secundaria entre 1993 y 1999 porque los exámenes no son comparables; sin embargo, en Argentina no hay indicaciones de que el desempeño de los estudiantes esté mejorando (Carnoy, Carnoy, Cosse, Cox, y Martínez, 2001). Lo mismo puede decirse del esfuerzo educativo y el crecimiento de la matrícula en México después de la descentralización de principios de los 90s. Los estados no están incrementando su inversión en la educación como resultado de haber adquirido un mayor control sobre sus escuelas (Paulin, 2001).

En Chile, la evidencia disponible sugiere que no hubo las mejoras esperadas en la eficiencia a partir de la mayor competencia entre escuelas y del mayor rol otorgado al sector privado derivados de la reforma que implantó los *vouchers* educativos (McEwan y Carnoy, 2000; Hsieh y Urquiola, 2001; Bellei, 2001.) El único efecto importante que pudo haber tenido la reforma es la atracción de más recursos privados para la educación, pero ello surge principalmente del mayor aporte que hacen las familias (70 por ciento) al costo de la universidad de sus hijos (González, 2001). Con la nueva legislación del 93, se autorizó a las escuelas privadas subsidiadas a cobrar colegiaturas. Las contribuciones privadas a las escuelas primarias y secundarias aumentaron en los siguientes ocho años, pero esa contribución es pequeña si se compara con la inversión de las familias en la educación superior. Debemos recordar que aún antes de la reforma de 1981, el 20 por ciento de los estudiantes asistían a escuelas primarias privadas y el 6 por ciento de éstos asistían a escuelas privadas que no recibían subsidios gubernamentales.

La privatización en la década de los 80s quizá no disminuyó ni aumentó el desempeño promedio de los estudiantes, pero la evidencia sugiere que pudo haber tenido un efecto negativo sobre los estudiantes de bajos ingresos. De hecho, los estudios demuestran que el desempeño de estudiantes de bajos ingresos que asisten a escuelas privadas subsidiadas no religiosas en Chile, las cuales admiten al 21 por ciento de todos los estudiantes de educación básica en el país, es considerablemente menor que en las escuelas municipales públicas (McEwan y Carnoy, 2000). Por tanto, las reformas estructurales parecen haber tenido un impacto positivo mínimo en el desempeño general de los estudiantes y probablemente tuvieron poco impacto en el crecimiento de las inscripciones a la educación primaria y secundaria, aún cuando la privatización pudo haber logrado expandir la universidad con una inversión pública menor.

En contraste con las reformas estructurales, las reformas focalizadas— programas específicos destinados a grupos en desventaja—parecen haber tenido éxito en el mejoramiento académico de los grupos a los que se destinó. Un ejemplo famoso en América Latina es el de la Escuela Nueva en Colombia, que se instaló en otros países bajo distintos nombres. La Escuela Nueva está orientada a estudiantes rurales de bajos ingresos y parece haber tenido un impacto positivo en el desempeño académico de los mismos, principalmente a través de la creación de una red de apoyo para los profesores rurales y del mayor compromiso de los profesores para que impartan clases en escuelas

rurales aisladas (McEwan, 2000). El financiamiento directo por parte de los ministerios para mejorar los resultados de los estudiantes de bajos ingresos, resultó efectivo en Argentina y en Chile. El programa P-900 comenzó en Chile en 1990 y se extendió a casi 2,500 escuelas al final de la década mejorando los resultados obtenidos por los alumnos de bajos ingresos (Cox, 2001; McEwan y Carnoy, 1999). Algunos elementos del Plan Social en Argentina dirigido a escuelas rurales y a estudiantes de bajos ingresos que asisten a la escuela secundaria, tuvieron un efecto positivo en el resultado de los estudiantes. El financiamiento directo para ayudar a las escuelas de bajo rendimiento en Uruguay (basándose en los resultados de la evaluación de 6to grado de 1996) posiblemente contribuyó al incremento significativo en los resultados de los exámenes de los estudiantes de más bajos ingresos en el país (Filgueira y Martínez, 2001). En la década de los 90s, el objetivo del plan de becas educativas (vouchers) en Colombia parece haber tenido un efecto positivo en los estudiantes de bajos ingresos—los estudiantes que recibieron vouchers y los utilizaron para asistir a escuelas secundarias privadas (religiosas) permanecieron en la escuela hasta completar los grados superiores y tuvieron menor probabilidad de desertar (Angrist et.al., 2000).

Aparentemente, las reformas orientadas a la equidad fueron más exitosas en el incremento del desempeño de los estudiantes, que las reformas orientadas al sistema en general, debido principalmente a que las reformas focalizadas habitualmente se concentran en grupos que hasta antes de recibir atención especializada, habían carecido de recursos educativos de calidad. Dicha atención focalizada parece dar buenos resultados. De igual forma, pareciera ser más fácil elevar la productividad escolar mediante la incorporación de tecnología y recursos utilizados con estudiantes de alto ingreso y adaptarlos al contexto de estudiantes de bajos ingresos, que desarrollar nuevos métodos para elevar la productividad en todo el sistema educativo. De igual forma, el ingreso de estudiantes de bajos ingresos a escuelas privadas a través de un programa de vouchers—como en Colombia—, es más probable que les otorgue beneficios a los estudiantes a través del “efecto grupo”, que un plan como el chileno que creó nuevas escuelas privadas con fines de lucro y de calidad cuestionable.

Mejor Enseñanza y Desempeño Estudiantil

Los analistas educativos han señalado que una mejor enseñanza puede causar un impacto importante en el desempeño del estudiante. ¿Podemos identificar indicadores de mejor enseñanza que eventualmente produzcan un mejor desempeño estudiantil? ¿Podemos identificar reformas que logren mejorar la enseñanza o que puedan tener efectos negativos en el mejoramiento de la enseñanza?

En lugar de enfocarme en la literatura pedagógica, discutiré sobre aspectos de incentivos y desincentivos que pueden afectar el nivel de productividad de los profesores de escuelas de América Latina. Sabemos que en América Latina es posible alcanzar niveles

de aprendizaje altos, ya que Cuba parece haber alcanzado niveles internacionales de desempeño en matemáticas. Aún en el caso de que los resultados de la encuesta OREALC de 1999 (realizada en 13 países de América Latina) para estudiantes de tercer y cuarto grado, haya exagerado el nivel de desempeño de Cuba, no hay duda de que los niños cubanos están obteniendo resultados más altos que los niños de otros países (LLECE, 1999; Carnoy y Marshall, 2001). Uno de los elementos del éxito cubano es el mayor nivel educativo que tienen los padres de familia, así como el menor nivel de pobreza evaluado en razón de la proporción de niños que trabajan fuera de sus casas; pero también los factores escolares juegan un papel importante. Primero, en Cuba las altas expectativas educativas se reflejan en el currículo y en los libros de texto de matemáticas. Segundo, y aquí es donde quiero hacer énfasis, los sueldos de los profesores cubanos con nivel universitario son iguales (de bajos) que los de cualquier otro profesional, por lo que dedicarse a esta profesión demanda un sacrificio financiero limitado. Asimismo, los profesores poseen el mismo estatus social que cualquier otro universitario. Por lo tanto, parece que las escuelas cubanas pueden implementar un currículo más demandante debido a que aún los profesores de primaria cuentan con esa capacidad de enseñanza.

Existen otros factores claves que distinguen a las escuelas cubanas de las escuelas de otros países de América Latina. En Cuba, es menos probable que los profesores se ausenten frecuentemente, ya sea justificada o injustificadamente; las escuelas primarias cubanas ofrecen más horas de escuela a la semana, e incluso más horas de matemáticas, que la mayoría de las escuelas de América Latina—aunque esto varía entre países (OREALC, 2001, p. 45); y la distribución de “buenos” profesores tanto en escuelas rurales y urbanas, como en las que atienden a poblaciones en mayor ventaja o desventaja, tiende a ser más equitativa que en otros países de América Latina. A pesar de que no contamos con información suficiente sobre ausentismo o distribución de profesores en Cuba, la evidencia anecdótica sugiere que dichas afirmaciones son válidas (Carnoy, 1989).

Estas diferencias apuntan a diversos indicadores que pueden servir como medidas de mejoramiento del sistema educativo—mejoramiento que eventualmente debería generar una mayor productividad de los profesores y un mejor desempeño de los estudiantes.

- Cuando los profesores dedican poco tiempo por día y año a la enseñanza en las aulas, esto se convierte en una variable crucial. En Argentina, un país altamente desarrollado en varios aspectos, los estudiantes de escuela primaria asisten un promedio de cuatro horas al día, o menos de 750 horas por año. Sin embargo, el ausentismo de los profesores es relativamente frecuente en varias provincias y también se pierden muchos días al año debido a las huelgas de profesores. En el lado opuesto del espectro económico, en Honduras se pierden aproximadamente la mitad de horas “oficiales” de escuela primaria por año debido al ausentismo de los profesores, principalmente aunque no exclusivamente en áreas rurales (Carnoy y McEwan, 1997). El ausentismo de los profesores es un problema generalizado en América Latina que raramente es considerado como un indicador de calidad educativa. Las reformas para aumentar la asistencia de los profesores son

complicadas políticamente ya que enfrentan prácticas de empleo corruptas (para el caso de México, ver Bayardo, 1992), la oposición de los sindicatos de profesores, o ambos. Las huelgas de profesores pueden reducirse mediante una mejor coordinación entre reformas y políticas educativas con las organizaciones de profesores, aunque generalmente reflejan conflictos políticos más profundos de los países en cuestión. En los últimos diez años, Chile ha tenido la ventaja de no haber perdido muchos días de escuela debido a las huelgas de profesores; pero esto ha sido el resultado de un periodo de consenso de la política chilena, posterior a los 17 años de dictadura militar (Cox, 2001, Nunez, 2001).

- La distribución de “calidad” magisterial (medida por la preparación de los profesores, su experiencia y resultados obtenidos en exámenes de conocimiento por asignatura) entre escuelas para estudiantes de bajo y alto ingreso, es muy desigual incluso en estados de países desarrollados como Nueva York en Estados Unidos (Langford, Loeb y Wykoff, 2001). Estudios recientes en México sugieren que existe aun mayor polaridad en la calidad de los profesores entre escuelas de países en desarrollo (Lastra, 2001; Santibanez, 2001). Esto es lógico por dos razones: es más probable que los profesores de nivel socioeconómico más alto residan en barrios y regiones de mayores ingresos y enseñen en una escuela con estudiantes de altos ingresos; y también los profesores más capacitados tienen más demanda, por lo que tendrán mayores oportunidades de trabajo; por lo que la tendencia es emplearse en escuelas con mejores condiciones y estudiantes “más fáciles”. Debido a que los salarios están determinados por tabuladores negociados a nivel nacional o regional, los profesores reciben el mismo salario, sin importar donde trabajen. Los profesores de las zonas rurales o los que trabajan en zonas “inhóspitas” (por ejemplo, Tierra del Fuego), aunque reciben salarios más altos, generalmente son insuficientes para compensar la pérdida en el nivel de vida. Políticamente, en casi todas partes del mundo ha sido difícil pagar mejores salarios a los profesores que enseñan en escuelas de bajos ingresos, ya que esto representa una transferencia transparente de recursos públicos a los pobres, a lo que se oponen la clase media. Por ejemplo, el plan de voucher chileno fue diseñado para que se pagara la misma cantidad por niño independientemente de su clase social. El efecto de estos regímenes de pagos iguales es que los niños de alto ingreso no solo se benefician de su mayor capital cultural, sino también de un sustancial efecto entre grupos al asistir a escuelas donde los otros estudiantes también pertenecen a familias de ingresos más altos. Así mismo, tienen profesores más experimentados y capacitados.

Si creemos que esta distribución de recursos es eficiente, entonces una distribución más desigual de recursos escolares y entre grupos debería generar mejores resultados promedio, que una distribución más equitativa. La experiencia Chilena sugiere que una mayor desigualdad en la distribución de los estudiantes no logra incrementar el desempeño de los estudiantes (Carnoy, 1998). El equilibrar recursos magisteriales entre escuelas con estudiantes de bajo y alto ingreso, ¿incrementaría o disminuiría el desempeño de los estudiantes?. Esta es una pregunta difícil de responder. Los estudiantes de bajos ingresos probablemente se desempeñarán mejor, pero ¿los estudiantes de altos ingreso se desempeñarán peor? Un argumento es que los padres

de familia de alto ingreso pueden compensar la mayoría de los efectos negativos de un mal profesor, pero los de bajo ingreso no pueden; sin embargo, carecemos de evidencia que apoye esta afirmación. Otro argumento es que para producir efectos positivos en los estudiantes de bajo desempeño, se requieren incrementos pequeños de recursos de alta calidad; pero se requiere un incremento mucho mayor de recursos para mejorar el desempeño de los estudiantes que ya cuentan con un nivel de aprovechamiento alto. En Chile, las estimaciones de costo-efectividad que comparan escuelas públicas, escuelas privadas subsidiadas y escuelas privadas (de colegiaturas altas), sugieren que los estudiantes de escuelas privadas obtienen resultados mas altos en los exámenes, pero también este tipo de escuelas tienen un rango de costo-efectividad más deficiente que las escuelas para niños de bajo ingreso y bajos rendimientos (McEwan y Carnoy, 2000). Desde un punto de vista de efectividad, se podría justificar la modificación en la asignación de recursos, aunque el caso no es contundente.

Sin embargo, desde el punto de vista de equidad, es más probable la obtención de resultados equitativos si se realiza una transferencia de los mejores profesores a las escuelas de bajo ingreso. La pregunta es: como lograr dicha transferencia. Los esquemas de incentivos salariales, como el SNED de Chile que recompensa a los profesores que mejoren los resultados promedio de los exámenes en escuelas de clase social similar, no han sido evaluados por su capacidad de mejorar sistemáticamente la enseñanza ni por su efecto sobre la distribución de buenos profesores a escuelas de bajo desempeño. Existen ventajas y desventajas con el esquema de incentivos basados en el valor agregado que otorgan mejores resultados en los exámenes. La principal ventaja consiste en que la meta es clara y que la escuela puede organizarse en torno a la misma. Esto puede crear un efecto organizacional positivo de “alineamiento” en la escuela alrededor del logro académico (Rothstein, Carnoy y Benveniste, 1999). La desventaja es que ese tipo de incentivos incentiva a escuelas y profesores a dedicar una proporción de tiempo mayor a preparar a los estudiantes para los exámenes. También es probable que las escuelas pequeñas presenten un desempeño variable cada año, debido a la variabilidad estadística de sus estudiantes, pero tendrá mayor posibilidad de ser recompensada cuando menos una vez (Kane, 2000).

- Un problema más profundo para la mayoría de los latinoamericanos es el *nivel* promedio de capacidad de sus profesores. Esto no solo es resultado de la calidad de la preparación académica previa de los profesores, la cual es notablemente pobre (Lockheed y Verpoor, 1988); tampoco es el nivel salarial actual, el cual es bajo comparado con los salarios de otras profesiones en algunos países, pero relativamente alto para mujeres profesoras en muchos países comparado con otras mujeres trabajadoras con niveles educativos similares (Vega, Experton, and Pritchard, 1999; Carnoy y McEwan, 1997; Santibanez, 2001). Sin embargo, como lo demostró un estudio reciente, los salarios relativamente más altos que reciben los profesores pueden ser un elemento engañoso. Si los profesores son divididos en niveles educativos, el salario relativamente mas alto puede ser obtenido por aquellos con educación secundaria, que enseñan ya sea en nivel primario o que ingresaron al mercado laboral en el pasado cuando eran aceptados los niveles de educación bajos (Razquin, 2001). Es más probable que las profesoras con educación post-secundaria ganen menos que las mujeres del mismo nivel educativo que se dedican a otras

profesiones. Esto es más común en el caso de los hombres, cuyas oportunidades fuera de la enseñanza son mayores.

Los bajos salarios comparativos que ganan los profesores con educación post-secundaria pueden crear un dilema para las estrategias de reforma educativa. En los últimos 20 años, la mayoría de los países de América Latina han incrementado los requisitos de preparación académica exigidos a los profesores. En periodos de recesión, como la década de los 80s, los salarios de los profesores disminuyen en términos reales. Sin embargo, los salarios de los profesores, comparados con los de trabajadores con el mismo nivel de educación, probablemente se incrementen (debido a que los salarios del sector público tienden a ser inferiores comparados con los del sector privado). En periodos de crisis económica, es más fácil atraer gente al sector de la enseñanza, incluso los que cuentan con mayor educación que la requerida. Esto sucedió en México en la década de los 80s, cuando muchos egresados de universidad capacitados para otras profesiones escogieron la profesión docente debido a la crisis en el sector privado; pero en periodos de crecimiento económico y rápida expansión de la educación secundaria— típico en la década de los 90s en América Latina—, emplear a profesores con grados de post-secundaria es más difícil y puede significar un descenso en la calidad de los individuos que se emplean como profesores. Esto podría contrarrestarse por el incremento de la oferta de profesoras con mayor nivel educativo que ingresen al mercado de trabajo debido a la modificación de los valores atribuidos al trabajo de las mujeres. También, se puede mitigar debido a que el costo de obtener un grado magisterial es mucho menor que el de otros grados universitarios. Sin embargo, a menos que el trabajo de los profesores sea revalorizado en otros términos, los países en donde los salarios de los profesores con educación post-secundaria son relativamente bajos comparados con los de profesionistas de otras áreas, causaría una pérdida de profesores calificados, particularmente en educación secundaria. En la década pasada e incluso en la próxima, muchas de las reformas educativas importantes en América Latina estarán orientadas a la educación secundaria. Por ello, los salarios relativos de profesores con educación post-secundaria (y la oferta de nuevos profesores certificados) son indicadores importantes para determinar el éxito potencial de otras reformas orientadas a elevar el desempeño y escolaridad de los estudiantes.

En resumen, los indicadores clave referentes a la enseñanza que son importantes para medir el éxito o potencial éxito de las reformas educativas, son los siguientes:

- El número de horas de clase por día y año por estudiante. Este debe ser estimado utilizando las horas requeridas ajustadas por tres factores: ausentismo de profesores, ausentismo de estudiantes y pérdida de días a causa de los paros de profesores. Los primeros dos son difíciles de medir, pero son (o deben ser) objetivos importantes de las reformas educativas, así como la reducción de días de huelga. Si las horas efectivas de clase aumentan, es probable que el desempeño del estudiante mejore. En algunos países o regiones donde el ausentismo o el bajo número de horas requeridas es un tema importante, el incremento de horas de contacto sea tal vez el objetivo *más importante* de una reforma educativa. Un profesor de escuela de bajos ingresos, me preguntó una vez, ¿“Cómo se espera que aumentemos el nivel de desempeño de estos estudiantes cuando solamente asisten a clase tres horas y media por día?”

- La distribución de profesores en las escuelas, basándose en su nivel educativo y experiencia y en el antecedente socioeconómico de los estudiantes. Cuanto más polarizada sea esta variable, la capacidad de la escuela es más desigual y existe menor posibilidad que los programas gubernamentales eleven el desempeño de los estudiantes de bajos ingresos.
- Los salarios de los profesores por el nivel de educación, comparados con otros profesionistas que cuentan con el mismo nivel educativo. La comparación debe ser realizada de manera separada entre sexos. A mayor salario de los profesores con cierto nivel educativo, se tendrá mayor posibilidad de éxito en las reformas dirigidas al nivel de educación en que éstos enseñan.

Asistencia de los estudiantes a la escuela

Quiero hacer especial énfasis en la asistencia de los estudiantes a las escuelas como un indicador clave de cómo están mejorando los países y las regiones sus sistemas educativos. Casi todos los países de América Latina han superado la fase en que el objetivo principal de las reformas era simplemente aumentar el porcentaje de los niños inscritos en la escuela primaria. Sin embargo, ello no elimina el problema de la frecuencia con la que los estudiantes asisten a la escuela. Investigaciones recientes demuestran que tanto los padres tienden a enviar a sus hijos a la escuela con más frecuencia y que éstos tienden a asistir más cuando la enseñanza es de mayor calidad (Hanushek and Lavy, 1994; Bedi y Marshall, 1999; Marshall and White, 2001). La mejora en la calidad de las escuelas puede conducir a una asistencia más frecuente de los profesores, buena docencia, y a un currículo más desafiante e interesante.

La tasa de asistencia de los estudiantes puede ser una buena aproximación para medir la calidad educativa; la interacción entre mayores tasas de asistencia y calidad superior de las escuelas, es un buen mecanismo de predicción de los logros académicos de los estudiantes. Uno de los efectos secundarios interesantes de esta interacción es que las “mejores” escuelas en las ciudades de América Latina, tienden a tener mas estudiantes en las clases que las “peores” escuelas. Los padres tratan de enviar a sus hijos a las mejores escuelas aún cuando no vivan en el vecindario donde ésta se encuentra. Una razón por la cual los estudios interdisciplinarios que miden el efecto que tiene el tamaño del grupo en los logros académicos de los estudiantes no muestran un impacto significativo, se debe probablemente a una mayor demanda de lugares en las escuelas identificadas como buenas. La reputación de una escuela puede ser el resultado de un efecto entre grupos; pero como he argumentado, dichas escuelas también tienden a atraer mejores profesores. Este efecto de “agrupación” de buenos profesores y buenos estudiantes llena los salones. Las escuelas menos atractivas presentarán efectos entre grupos menos positivos o hasta negativos, profesores menos eficaces, menor número de estudiantes en las clases, tasas de asistencia bajas y un desempeño promedio bajo.

Una razón adicional para utilizar la asistencia de los estudiantes como una forma de medir la calidad de la escuela, se debe a que la medición es relativamente sencilla y es un objetivo específico que pueden lograr las reformas. Por ejemplo, Bolsa Escola, el esquema de pago directo de Brasil para padres de muy bajos ingresos, está diseñado específicamente como un subsidio que permita a las familias mantener a sus hijos en la

escuela. El sistema de incentivos en Chile (SNED) también incluye la asistencia como uno de sus objetivos.

Conclusiones

Basándonos en lo que sabemos sobre cómo los sistemas educativos mejoran el conocimiento de una sociedad, he recomendado diversas formas para que los países de América Latina puedan determinar si el nivel de aprendizaje de los niños está aumentando y si las reformas educativas están logrando que las escuelas sean más efectivas y equitativas.

- Expandir el acceso a la educación mediante mas años de escuela es aun la forma más común para que la sociedad incremente la capacidad en matemáticas y lenguaje de los jóvenes. Los países de América Latina que cuentan con un mayor nivel promedio de educación, son mejores productores y cuentan con niños a quienes, aun en la próxima generación, les será más fácil adquirir niveles académicos superiores. El incremento en los años de escolaridad de los estudiantes no tiene que esperar hasta que los logros aumenten en grados inferiores, e históricamente, este no ha sido el caso. Por tanto, elevar el nivel de escolaridad es tanto un objetivo en sí mismo como una medida de éxito de las reformas educativas.
- Si el promedio de escolaridad aumenta y el promedio de los resultados de los exámenes no disminuye en un nivel de enseñanza que se está expandiendo rápidamente , los responsables de formular las políticas pueden entonces asumir que las escuelas están *incrementando* su eficacia. Dicho nivel ha absorbido estudiantes con menor capital cultural y ha hecho que el nuevo grupo de estudiantes alcance niveles de aprovechamiento similares a los de grupos anteriores.
- La expansión acelerada de losniveles básicos de educación— primero la primaria y después la secundaria—, genera beneficios para los niños de clase socioeconómica menor, ya que estos son los grupos que acceden a dichos niveles de enseñanza, con la universalización.. Además, los programas focalizados de mejoramiento educativo que se dirigen a estos grupos, generalmente funcionan. Por tanto, los indicadores que muestran mejores logros y mayor nivel de escolaridad en estudiantes de bajo ingreso, constituyen evidencia de que las reformas dirigidas a estos estudiantes funcionan.
- Los indicadores que muestran un mayor tiempo de contacto de estudiantes con profesores, son una buena aproximación para medir la mejora en la calidad educativa.
- Una mayor asistencia de los estudiantes a la escuela, es también un indicador de mejor calidad educativa. Los formuladores de políticas pueden utilizar el incremento en la asistencia de los estudiantes como un objetivo para que las escuelas mejoren el desempeño de los mismos.

REFERENCIAS

- Angrist, Joshua D., Eric Bettinger, Erik Bloom, Elizabeth King, and Michael Kremer. (2000). "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment." Washington, D.C.: World Bank (mimeo).
- Bayardo, Barbara (1992). Contradictions in the pursuit of professionalism and unionism: A study of public school teachers in Mexico. Unpublished Ph.D. dissertation, Stanford University School of Education.
- Bedi, A.S. and J.H. Marshall (1999). "School Attendance and Student Achievement: Evidence from Rural Honduras," *Economic Development and Cultural Change* 47:657-682.
- Bellei, Cristian (2001). Ha tenido impacto la Reforma Educacional Chilena? Santiago: Ministerio de Educacion. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay.
- Carnoy, Martin (1989). Educational Reform and Social Transformation in Cuba, 1959-1989. in Carnoy, Martin and Joel Samoff, *Education and Social Transition in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Carnoy, Martin (1998). National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Make for Better Education? *Comparative Education Review*. 42, 3 (August): 309-337.
- Carnoy, Martin and Patrick McEwan (1997). La educacion y el mercado laboral en Honduras. Tegucigalpa: Secretaria de Educacion, Proyecto ASER.
- Carnoy, Martin and Jeffery Marshall (2001). Explaining Differences in Primary School Student Achievement in Latin America: A Simulation Approach. Stanford University, School of Education (mimeo).
- Carnoy, Martin, Susanna Loeb, and Tiffancy Smith (2001). Do Higher State Test Scores in Texas Make for Better High School Outcomes? Philadelphia: Consortium for Policy Analysis in Education (University of Pennsylvania School of Education).
- Carnoy, Martin and Susanna Loeb (2001). Does External Accountability Affect Student Outcomes? A Cross-State Analysis. Stanford School of Education (mimeo).
- Carnoy, Martin, Gustavo Cosse, Cristian Cox, and Enrique Martinez (2001). Reformas educativas y financiamiento educativo en el Cono Sur, 1980-2000. Buenos Aires: Ministerio de Educacion y Cultura, Unidad de Investigaciones Educativas (mimeo).
- Castro, Claudio de Moura and Martin Carnoy (1998). *La reforma educativa en America Latina*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Cosse, Gustavo (2001). Gasto Educativo, Eficiencia, y Equidad en Argentina, 1990-1999. Buenos Aires: Ministerio de Educacion y Cultura, Unidad de Investigaciones Educativas (mimeo).

- Cox, C. (1997). La reforma de la educación chilena: Contexto, contenidos, implementación. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL).
- Cox, Cristian (2001). Las políticas educacionales de Chile en las ultimas dos decadas del Siglo XX: Compromiso publico e instrumentos de estado y mercado. Santiago: Ministry of Education. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay.
- Filgueira, Carlos y Enrique Martinez Larrechea (2001). La Reforma Educativa en Uruguay: Desafios y tendencias. Capitulo de sintesis: Uruguay. Montevideo: Ministerio de Educacion. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay.
- Finn, Jeremy and Charles Achilles (1999). Tennessee's Class Size Study: findings, Implications, Misconceptions. Educational Evaluation and Policy Analysis, 21, 2 (Summer): 97-110.
- Gonzalez, Pablo (2001). Estructura Institucional, Recursos, y Gestion en el Sistema Escolar Chileno. Santiago: Minterio de Educacion. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay.
- Hanushek, E.A and V. Lavy (1994). "School Quality, Achievement Bias, and Dropout Behavior in Egypt." Working Paper no. 107. Washington D.C.: World Bank Living Standards Measurement Study.
- Hsieh, Chang-Tai and Miguel Urquiola (2001). When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). 1998. *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado*. Santiago: UNESCO.
- Lankford, Hamilton, Susanna Loeb, and James Wyckoff (2001). Teacher Sorting and the Plight of Urban Schools: A Descriptive Analysis. Stanford University School of Education (mimeo).
- Lastra, Eduardo (2001). School Effectiveness: A Study of Elementary Primary Schools in a Mexican City. Unpublished Ph.D. dissertation, Stanford University School of Education.
- Lockheed, Marlaine and Adrian Verspoor (1989). *Improving Primary Education in Developing Countries: A Review of Policy Options*. Washington, DC: World Bank.
- McEwan, Patrick (2000). Escuela Nueva. *Journal of Education and Development*..
- McEwan, P. J. (2001). Peer effects on student achievement: Evidence from Chile. unpublished manuscript, University of Illinois at Urbana-Champaign.
- McEwan, P. J., & Carnoy, M. (1998). Choice between private and public schools in a voucher system: Evidence from Chile, unpublished manuscript, Stanford University.

- McEwan, P. J., & Carnoy, M. (1999). The impact of competition on public school quality: Longitudinal evidence from Chile's voucher system, unpublished manuscript, Stanford University.
- McEwan, P. J., & Carnoy, M. (2000). The effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22(3), 213-239.
- Marshall, J.H., and White, K.A., 2001. "Academic achievement, school attendance and teacher quality in Honduras: An empirical analysis." Unpublished manuscript.
- Núñez Prieto, Ivan (2001). La condicion docente en Argentina, Chile, y Uruguay en los '90. Santiago: Ministerio de Educacion. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay.
- OREALC, (2001). *Regional Report*, Santiago, Chile.
- Paulin, Augustin (2001). The Effects of Educational Decentralization in Mexico. School of Education, Stanford University (mimeo).
- Rothstein, Richard (1998). *The Way We Were?* New York: The Century Foundation Press.
- Rothstein, Richard, Martin Carnoy, and Luis Benveniste (2000). *What Can Public Schools Learn from Private?* Washington, DC: Economic Policy Institute.
- Santibañez, Lucrecia (2001). Teacher Competence, Sorting and Student Performance in Mexico. School of Education, Stanford University (mimeo).
- Savedoff, William (1998). *Organization Matters*. Washington, DC: Johns Hopkins Press and IADB.
- Vega, Emiliana, William Experton, and Lance Pritchett. (1998). Teachers in Argentina: Under-(Over-) Worked? Under-(Over-)Paid? Harvard University and the World Bank.
- Willms, Douglas and Marie-Andree Somers. (1999). *School Outcomes in Latin America*. Santiago: OREALC.
- Por ejemplo, Carnoy and Loeb (2001) muestran que la más importante explicación sobre si los EUA ha implementado "fuertes" sistemas de evaluación en el porcentaje de estudiantes minoritarios en las escuelas públicas. La necesidad de implementar sistemas de evaluación es parcialmente el resultado de proporciones grandes de estudiantes minoritarios en la educación secundaria. Otro ejemplo es Chile. Como resultado de una enorme expansión de la educación secundaria desde 1980, Chile fue impulsado a elaborar importantes reformas curriculares en educación secundaria en 1990.
- Para una revision de la preparatoria en México, ver xxx pg. Xx y Bernardo Naranjo,
- Angrist, Joshua D., Eric Bettinger, Erik Bloom, Elizabeth King, and Michael Kremer. (2000). "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment." Washington, D.C.: World Bank (mimeo).
- Holland is an exception to this rule. The Dutch voucher plan subsidies low-income children with a voucher 25 percent larger than the normal voucher amount. 20