

EDUCACION Y POBREZA. LA EXPERIENCIA RECIENTE EN CHILE.

Ricardo Lagos

El gobierno del Presidente Aylwin planteó que una de sus tareas prioritarias era la derrota de la pobreza. Dentro del conjunto de medidas adoptadas con este propósito se colocó especial énfasis en el tema educativo.

Es cierto, que durante mucho tiempo se sostuvo que el aumento del nivel educativo llevaba casi necesariamente el aumento en los ingresos. Se sostenía que a mayor número de años de escolaridad había una correlación bastante estrecha con mayores niveles de ingreso. En consecuencia, junto con toda la literatura que habla de inversiones de capital humano, del punto de vista del programa de gobierno, el poner énfasis en educación se entendía que era una contribución importante para derrotar la pobreza. Invertir en educación significa que sus logros se van a ver en el largo plazo y por lo tanto, una política que privilegia una inversión en educación para derrotar la pobreza requiere de un conjunto de medidas adicionales que tengan efecto en el corto plazo.

Cantidad vs. calidad

Cuando asume el gobierno del Presidente Aylwin el país está llegando al fin de un ciclo de sus políticas educativas. Estas, en

lo fundamental, consistieron en un gran esfuerzo que se hace para alcanzar una ampliación de la cobertura, esfuerzo exitoso pues en el caso de educación básica hacia fines del 80 llega prácticamente al 100%, y en el de la educación media, alcanzaba aproximadamente el 75%. La política educacional de Chile desde finales del siglo pasado había sido una política de carácter cuantitativo en donde lo esencial era el esfuerzo permanente del Estado actuando desde el Ministerio de Educación para aumentar el número de establecimientos educacionales, el contingente de profesores que permitieron la incorporación de nuevos contingentes escolares. En 1920 cuando se dicta la Ley de Instrucción Primaria se hace que ésta sea gratuita y obligatoria. En aquellos años se entendía que la educación debía tener un grado de obligatoriedad durante los primeros cuatro años del ciclo educativo. Para el país aparecía como suficiente una escolaridad de cuatro años para preparar al egresado a incorporarse en las actividades productivas. Este ciclo de políticas educativas con énfasis en la expansión de la cobertura culmina -como se dijo- exitosamente hacia finales del 80. Sin embargo, la sociedad constata que no basta con garantizar una escuela para cada niño o niña de Chile. No es suficiente en tanto la calidad de la enseñanza es muy distinta en las distintas escuelas y por ende no se logra una real igualdad de oportunidades. Por otra parte, el contenido de la educación deja mucho que desear para preparar al egresado de la educación chilena adecuadamente en lo que son el ciclo productivo del país.

Como resultado de esta situación se plantea entonces la necesidad de formular nuevas propuestas educacionales en donde el énfasis va a estar centrado en la calidad de la educación que se imparte y en su contenido. Esto implica nuevas herramientas del punto de vista educativo y nuevas políticas. En la fase de la expansión cuantitativa de la educación, la política educacional es fuertemente centralizada. Es ejecutada desde el Ministerio de Educación, el cual tiene sus propios mecanismos para la formación de profesores -a través de las escuelas normales- y en donde construye directamente los establecimientos educacionales que se requieren a través de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales. Los contenidos de la enseñanza y los lugares donde se establecen las escuelas son todos decididos también centralizadamente.

Cuando se pasa a un ciclo educacional que busca la calidad, se requiere modalidades más descentralizadas del punto de vista de las políticas educacionales, un rol más supervisor que ejecutor por parte del Ministerio de Educación, pero dotándolo a éste de los instrumentos necesarios para remediar las diferencias de calidad. Cuando se mide el resultado del esfuerzo educativo se constata que existen en el país resultados mediócras o bajos en términos del aprendizaje en la mayoría de los alumnos. Es necesario poder remediar esos bajos niveles de aprendizaje. Esto porque una educación deficiente hace difícil que el alumno pueda incorporarse adecuadamente en la producción y a la vez percibe que hay un sistema educativo que no dé iguales oportunidades. Por lo tanto,

el sistema educacional no cumple su cometido. Normalmente los niveles más bajos de calidad van asociados a los niveles de mayor pobreza. En efecto, las escuelas que están localizadas en las regiones rurales pobres o en los barrios marginales del ámbito urbano son normalmente las que presentan los peores índices en materia de aprendizaje.

Nuevos programas

Esto hace entonces que la necesidad que la calidad educativa se distribuya de una manera equitativa en los distintos segmentos de la población obliga a tener herramientas diversas para remediar esta situación.

Dentro de estas herramientas el gobierno resolvió colocar un número mayor de recursos en aquellas escuelas donde los rendimientos educativos son más bajos. En ese contexto, un plan pionero fue el denominado de las 900 Escuelas. El Ministerio de Educación a través de la prueba anual denominada SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) estaba en condiciones de ranquear el rendimiento de las escuelas a través de los logros de los alumnos en las especialidades de matemática y castellano. De acuerdo con los logros académicos obtenidos por las distintas escuelas podían éstas clasificarse en escuelas de rendimiento alto, medio o bajo. Con este propósito de las aproximadamente 9 mil escuelas de educación básica, se tomó el 10% de ellas que tuvieran rendimientos

educacionales más bajos y a ellas se les diseñó un plan de educación especial. Este programa consistió en dotar a todos los alumnos de esas escuelas de una ración alimenticia de desayuno y almuerzo de manera que ningún niño tuviere hambre. El número de raciones alimenticias aumentó aproximadamente de 480 mil raciones en 1990 a 780 mil hacia 1993, incrementándose también dentro de ese total el número de raciones de mil calorías versus lo habitual que son de 700 calorías. Conjuntamente con la alimentación, el Programa de las 900 Escuelas aportó una modalidad de capacitación especial para los profesores, la entrega de textos escolares y bibliotecas de aulas a cada una de las escuelas más otro material auxiliar. Además introdujo una modalidad nueva de monitores que eran jóvenes que colaborando con el profesor tomaban a los alumnos rezagados de los respectivos cursos con el objeto de ponerlos al día y capacitarlos adecuadamente. Estos monitores más que enseñar, creaban las condiciones adecuadas para que los alumnos pudieran desarrollar su aprendizaje que de otra manera en sus casas estaban incapacitados para hacerlo. La lógica de este programa era como se dijo, entregar más recursos en aquellos establecimientos educacionales donde existía un rendimiento más deficitario.

La medición del esfuerzo educacional es entonces importante para definir políticas. Para ello el Ministerio de Educación a través del SIMCE estableció la medición cada dos años a todos los alumnos que están en cuarto y octavo año de educación básica. Esta prueba se ha tomado cada año, y tiene por objeto medir las destrezas de

los alumnos en el área de castellano, matemáticas, historia y geografía, y ciencias naturales. El cuadro número 1, (Relación Histórica Resultado Prueba SIMCE), expresa con claridad los de este esfuerzo educativo. En efecto, tanto en la educación de dependencia municipal como en la particular subvencionada hay un incremento notable entre 1992 respecto de 1990 que es superior al 10% respecto a los resultados obtenidos en el año 90. Es útil tener en cuenta que normalmente los establecimientos municipales operan en condiciones de ruralidad extrema en donde no hay prácticamente educación particular, o en condiciones de pobreza mayor que donde están localizados los establecimientos de educación particular subvencionada y en consecuencia, no es posible hacer una deducción, como erróneamente muchas veces se hace respecto de la mayor "calidad de la educación particular sobre la municipal". Para hacer un análisis pertinente habría que depurar de la educación municipal aquellas escuelas ubicadas en localidades pobres. En otras palabras, que la "competencia" entre una escuela municipal y una particular fuere en áreas de similar condición socioeconómica para poder deducir respecto de la calidad educativa. Cuando ello se hace se constata que en verdad la correlación que existe entre los resultados de la prueba SIMCE no es con el tipo de escuela particular o pública, sino más bien con el nivel socioeconómico donde la escuela está localizada. En el cuadro N° 2 se utilizaron los resultados del SIMCE con nivel socio-económico del alumno y se constató que a nivel más bajo se tiene resultados educativos deficientes, independiente del tipo de escuela que se asiste. Es

CUADRO N° 1

RELACION HISTORICA DE RESULTADOS PRUEBAS SIMCE

	DEPENDENCIA MUNICIPAL			DEPENDENCIA PARTICULAR SUBVENCIONADA			DEPENDENCIA PARTICULAR PAGADA		
	1988	1990	1992	1988	1990	1992	1988	1990	1992
CASTELLANO	50,2	57,2	64,1	58,0	64,6	70,7	79,0	80,0	86,8
MATEMATICAS	48,5	56,6	63,7	54,4	63,1	69,6	73,9	79,9	85,2
HISTORIA Y GEOGRAFIA	54,3	56,7	60,8	58,2	61,9	66,7	74,9	73,8	79,4
CIENCIAS NATURALES	50,2	57,0	56,1	55,3	63,4	62,5	73,5	77,8	76,3

Fuente: Ministerio de Educación, 1993.

CUADRO N° 2

PORCENTAJE DE OBJETIVOS LOGRADOS EN CASTELLANO, EN 4º BASICO, POR DEPENDENCIA Y NIVEL SOCIOECONOMICO			
	% DE RESPUESTAS CORRECTAS:		
	MUNICIPAL 1988/90	SUBVEN 1988/90	PART. PAGADO 1988/90
NIVEL:			
MEDIO ALTO	-/71	75/73	79/82
MEDIO	61/64	66/69	74/78
BAJO	50/56	53/61	- / -
EXTR. POBREZA	45/48	44/46	- / -

Fuente: MINEDUC, SIMCE, 1988 - 1990.

en este sentido que la relación que existe entre educación y pobreza se hace tan nítida. Normalmente en aquellas localidades donde existe niveles de pobreza mayor es indispensable entregar mayores recursos del punto de vista educacional para lograr obtener resultados satisfactorios. En otras palabras, la experiencia del Programa de las 900 Escuelas indica que si se desea dar iguales oportunidades en materia educativa o lo que es lo mismo, generar establecimientos educacionales de similar calidad es indispensable dar mayores recursos en aquellos lugares donde hay más pobreza.

Lo anterior significa modificar sustancialmente los criterios de asignación de recursos en materia educacional. En la etapa del ciclo de la expansión cuantitativa del sistema educativo, el Estado entregaba a cada establecimiento educacional cantidades similares de recursos. Ahora se constata que si queremos tener establecimientos de calidad similar y que ésta se distribuya de una manera equitativa entre los distintos establecimientos es necesario discriminar en la asignación de los recursos educacionales. Las posibilidades que un niño en una escuela rural o en una escuela marginal pueda acceder a niveles educacionales y de aprendizaje similares a aquel que se encuentre en una escuela localizada en condiciones socioeconómicas más favorables sólo se logra si se le compensa su mayor desmedro socioeconómico.

Esta fue la lógica que inspiró a partir de la experiencia del Programa de las 900 Escuelas la formulación del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) que se hizo como un esfuerzo especial del gobierno y con apoyo del Banco

Mundial. En el trabajo previo a la formulación del proyecto se había constatado que mejorar las oportunidades educacionales de los niños de las familias de bajos ingresos tiene una alta prioridad si estos niños iban a tener iguales oportunidades que el resto de los niños de Chile. En segundo lugar, que la extensión en cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación pre-escolar era crucial para mejorar el producto final de la educación primaria. Y tercero, que el mejoramiento en la calidad y la equidad de la educación primaria iba a contribuir a una reducción en los niveles de repetición y de deserción escolar. De esta manera se iba a incrementar la eficiencia del sistema escolar en educación básica a través de la asignación de intervenciones apropiadas en aquellos grupos objetivos de bajos ingresos en el ámbito rural y urbano.

Con este propósito, el programa destinó una cantidad muy sustancial, (180 millones de dólares de un total de 240) para estipular la presentación de proyectos que definidos a nivel local en la respectiva escuela, permitieran mejorar la calidad de la educación en el mencionado establecimiento educacional. Recuérdese que el número de escuelas es 9 mil, de las cuales 900 habían ya participado en este programa especial a modo de plan piloto. En consecuencia, en un período de cinco años que es el período de duración del proyecto, 5 mil establecimientos educacionales van a recibir fondos para mejorar de una manera directa la calidad escolar. Este proyecto, sin embargo, además de mejorar la calidad de la educación a la cual tienen acceso los niños, también tendrá algunos

beneficios que se pueden medir en términos monetarios. Así por ejemplo, el ahorro que resulta de reducir el número de alumnos que repiten curso cada año permitirá reducir el promedio de años que toma a los niños egresar de los 8 años de educación básica. Existe una alta tasa de ineficiencia en el sistema educacional, como que tomaba 12.4 años estudiante en promedio para cada niño que complete los 8 años el ciclo de educación básica. Reducir en consecuencia este promedio, es un ahorro neto como que aproximadamente 200 mil (de los 2 millones 100 mil estudiantes en educación básica) están ocupados por repitentes de curso, de manera que hay un amplio margen para mejorar la eficiencia interna del sistema. Algunos cálculos permiten anotar que el ahorro que se produciría es casi equivalente al 60% del costo total de este proyecto al término del mismo. Se trata entonces de establecer en este proyecto una discriminación positiva en favor de los grupos que eran definidos como de mayor riesgo educativo y que son precisamente los que están en situaciones de pobreza.

Para mejorar la calidad del aprendizaje se recurrió a dos tipos de acciones: las primeras era un conjunto de medidas dirigidas a mejorar sustantivamente la calidad de las condiciones e insumos fundamentales en los cuales se da el aprendizaje. Para ello, había una provisión especial de textos escolares (cada alumno iba a disponer de dos textos de primero a cuarto año básico y cuatro textos de quinto a octavo año básico), bibliotecas de aula que implicaba un paquete de 40 libros en cada sala de clases; asisten-

cia en salud; mejoramiento de infraestructura y dotación de determinados símbolos en los establecimientos educativos y perfeccionamiento docente. De lo que se trataba aquí era elevar un conjunto de factores que son esenciales para el desempeño educacional y respecto de los cuales había una tremenda disparidad.

El segundo tipo de factores es un conjunto de innovaciones en prácticas pedagógicas en donde a través de un proceso de descentralización se buscaba establecer -como se indicó- 5 mil proyectos de mejoramiento educacional, el establecimiento de una red interescolar de información educativa y un programa especial destinado a la educación rural, que es donde se concentran los niveles de mayor pobreza. Al mismo tiempo, se estableció un proyecto especial sobre el uso de computadores en educación básica que iba a servir como un insumo para el diseño de políticas en este ámbito.

Cada una de estas áreas contenía un conjunto de medidas. Así por ejemplo, en el ámbito de la educación rural un elemento importante era la construcción de 500 salas en aquellas escuelas incompletas destinadas a ofrecer hasta el octavo año. Es sabido que una de las razones de la deserción escolar es el que muchos establecimientos educacionales terminan en el sexto año primario y para ir a los séptimos y octavos era necesario trasladarse de localidad. De igual manera, se estableció la necesidad de tener textos escolares especiales en el ámbito de la educación rural para que esta aparezca con un grado de mayor pertinencia que aquellos que se dan en el ámbito de los centros urbanos.

El énfasis en el mejoramiento de la calidad de la educación no implicó descuidar los esfuerzos para mejorar los niveles de cobertura como se desprende del cuadro 3. Allí se constata que entre el año 92 respecto del 90 hubo aumento de cobertura importante, particularmente en el ámbito de la educación parvularia. Es aquí donde Chile tiene que hacer todavía un gran esfuerzo porque los niveles de cobertura de la educación parvularia son bajos. Es cierto que el guarismo, del 24.8% de cobertura esconde diferenciales muy grandes según sea la edad de los niños en la educación pre-escolar. En efecto, hacia 1989 los niños con dos años de edad tenían una cobertura cercana al 10%; los de 3 años al 14%; los de 4 años al 20% y los de 5 años cercanas al 70%. Aquí es donde existe una necesidad de hacer una tremenda inversión. Está demostrado que las posibilidades de éxito en la educación básica están estrechamente relacionadas con el acceso que hayan tenido en la educación pre-escolar. En consecuencia, la igualdad de oportunidades en materia educativa comienza en la educación pre-escolar y de ahí que Chile requiera todavía hacer un gran esfuerzo para aumentar la cobertura en esta área. Esa es la razón por la cual en el Programa Mece un número grande de las medidas que allí se señalaban estaban destinadas precisamente a aumentar la cobertura en la educación parvularia.

Del cuadro 3 se desprende también que la cobertura en educación parvularia aumenta a medida que nos acercamos a los niveles socioeconómicos más altos de la sociedad. En efecto, de la

población en educación parvularia que pertenece al primer quintil, tienen un nivel de cobertura del 20%, en cambio, en el quintil superior, el nivel de cobertura es de 43.6%.

Recapitulando lo dicho hasta aquí, tenemos entonces que el cambio de políticas educacionales basadas en la expansión de la cantidad hacia el énfasis en la calidad y su distribución implica también un cambio en las modalidades de asignación de recursos, si se desea alcanzar a los grupos socioeconómicamente más pobres. Esto implica, como se señaló, una asignación discriminada de recursos en favor de aquellos establecimientos educacionales, un caos en localidades de ingresos más bajos. Esto también obliga a que a medida que se produce una descentralización del sistema educativo, el Ministerio de Educación mantenga los mecanismos de medición para poder monitorear cómo evolucionan las distintas escuelas a lo largo del país. Una política de descentralización para que sea efectiva, requiere de la medición. Sólo este medio permite establecer cuándo se están agudizando los diferenciales de calidad y por lo tanto el organismo central (Ministerio de Educación) estará en condiciones de adoptar las medidas del caso. Esta capacidad de monitorear permanentemente el resultado del esfuerzo educativo debe ir siempre acompañada de los elementos indispensables para ir en apoyo de los sectores que tienen un resultado desmedrado. Sólo así es posible plantear una descentralización del sistema educacional. En caso contrario, la descentralización puede servir sólo para mantener las desigualdades en los resultados educacionales.

**COBERTURA EDUCACIONAL COMPARATIVA 1987 - 1992
SEGUN NIVEL ESCOLAR E INGRESO**

Quintil de Ingreso Autónomo Per cápita	COBERTURA *											
	EDUCACION PARVULARIA			EDUCACION BASICA			EDUCACION MEDIA			EDUCACION SUPERIOR		
	1987	1990	1992	1987	1990	1992	1987	1990	1992	1987	1990	1992
I	17,9	17,0	20,0	94,7	95,6	95,7	70,4	71,4	73,3	4,0	7,7	9,3
II	18,5	17,8	21,6	96,2	96,2	97,4	77,1	79,6	77,5	5,1	8,5	9,2
III	20,1	21,4	23,5	97,6	97,4	97,1	85,4	77,8	82,2	11,1	11,2	14,0
IV	25,3	24,4	28,3	97,9	98,2	98,4	88,4	86,1	87,7	21,6	18,9	20,5
V	35,3	33,6	43,6	98,7	98,2	99,3	96,1	96,2	96,9	42,3	36,3	41,1
TOTAL	21,4	21,0	24,8	96,4	96,7	97,3	80,9	80,2	81,9	14,9	15,6	17,7

Fuente: ODEPLAN, Encuesta CASEN 1987.
Departamento de Planificación y Estudios Sociales,
MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990 - 1992.

* Cifras 1992 son provisorias.

Financiamiento

Un tema importante en la relación entre educación y pobreza, tiene que ver con las modalidades de financiamiento. Lo lógico es suponer que el Estado entregue una cantidad similar de recursos por alumno que asiste a una escuela. Sin embargo, como se ha visto en determinados casos hay que entregar un número mayor de recursos, sea por la vía de la alimentación o por la vía de los útiles o textos escolares en aquellos sectores donde es más difícil alcanzarlo. Esto implica entonces una suerte de discriminación en la asignación del gasto y ésta para que sea adecuada tiene que ir acompañada de los mecanismos de medición del resultado del esfuerzo educativo y financiero que se hace.

Un tema de creciente discusión dice relación con la contribución que los padres pueden hacer al financiamiento del sistema educacional. Es lo que algunos han denominado la modalidad de financiamiento compartido. Esto significa que el financiamiento debe ser realizado no sólo por el Estado, sino que también por los padres de los educandos. El efecto que sobre el nivel de ahorro tiene esta modalidad es importante. Pocas cosas hay respecto de las cuales el padre esté dispuesto a contribuir con mayor decisión que tratándose de la educación de los hijos. Sin embargo, hay que tener cuidado que el mecanismo de financiamiento compartido no signifique un empeoramiento de las desigualdades del punto de vista educacional. Porque si como resultado del financiamiento compartido los sectores

socioeconómicos más acomodados entregan una cantidad importante de recursos que unidos a los recursos de carácter fiscal o estatal, impliquen un agrandamiento en la brecha de lo que se destina a alumnos de distinto nivel socioeconómico, indudablemente que se estará en contra de los lineamientos que se han formulado en este documento. Recientemente, se estableció una modalidad de financiamiento compartido a nivel de la educación media que es inquietante por cuanto en la práctica significará que los liceos podrán llegar a tener hasta 4.6 veces más recursos financieros que las que están ubicadas en las zonas más pobres.

Esta política que se ha seguido respecto de la educación básica, debe establecerse respecto de la educación media. Sin embargo aquí, el avance ha sido menor en tanto no existía un sistema de medición de la calidad de la educación en la enseñanza media. Esta fue la razón por la cual se determinó aplicar por primera vez con carácter provisorio un test a los alumnos del segundo año medio. Conjuntamente con ello se inició la formulación de un proyecto para el mejoramiento de la calidad en la educación media que pudiere lograr los objetivos similares a los de la educación básica y que implica una discriminación en la asignación del gasto para alcanzar un mejoramiento en la calidad del sistema educativo.

Cobertura

Tratándose sin embargo de educación media, el tema de la cobertura y su correlato con los niveles de ingreso de los padres de los alumnos es significativo. En efecto, a una cobertura promedio en 1992 de un 81.9%, las diferenciales entre el quintil de mayor pobreza que tiene una cobertura del 73% versus el quintil superior, que tiene una cobertura del 96% son demasiado marcadas. Aquí tenemos un área concreta respecto de la cual es indispensable avanzar si queremos generar iguales oportunidades educativas. No es posible que el 40% de los niños que viven en hogares pertenecen a los dos últimos quintiles tengan a más de un 20% de ellos en edad escolar y que no estudian. Hay que hacer un esfuerzo en materia de cobertura respecto al cual no es que haya una falta de establecimientos, sino que más bien se requiere la creación de incentivos para que los muchachos puedan asistir a ellos.

En este contexto, se ha planteado la posibilidad de mantener o de establecer que la asignación familiar se pague en función de la asistencia a la escuela. Hoy en día la asignación familiar deja de pagarse cuando el niño cumple 15 años de edad. Si se pagara la asignación familiar directamente en el establecimiento educativo, los padres percibirían la vinculación directa que hay entre el pago de la asignación y la asistencia escolar. Sería un incentivo que probablemente no implicaría un mayor costo del punto de vista de los establecimientos educacionales en tanto estos tienen en el

ámbito de la enseñanza media una capacidad instalada ociosa importante y significativa. La administración de dicho pago no debiera ser difícil de implementar. Esta sería una modalidad muy directa de mejorar los niveles de cobertura educacional en el ámbito de la enseñanza media respecto de los quintiles inferiores de la población.

La pertinencia de la enseñanza

Hasta aquí el análisis ha sido estrictamente en términos de la calidad de la enseñanza. Sin embargo, tan importante como esta es la pertinencia de la misma. El contenido de la enseñanza, y la forma en que éste prepara adecuadamente al alumno para lo que son los desafíos en el mundo del próximo siglo es relevante para que la educación sea una herramienta efectiva para combatir la pobreza.

El tema del contenido que es relevante respecto de la educación básica lo es más respecto de la enseñanza media. Aquí el gran dilema de política respecto de la estructura de la educación media es si se debe diferenciar o no entre una rama de educación general y una de educación vocacional o técnica, y si debe haber alguna diferenciación y en el caso que la haya respecto de la edad que se debe iniciar. No existen criterios globales. En Estados Unidos por ejemplo, prácticamente el High School es general y opera respecto de todos casi sin diferenciación. En muchos países europeos como Alemania y Suiza, existe una distinción teniendo la mayor parte

de su matrícula una rama vocacional. En Chile $2/3$ de los alumnos están matriculados en establecimientos científico-humanista y $1/3$ en establecimientos de carácter técnico profesional. La educación técnico profesional alcanza en Chile cinco ramas: comercial, industrial, agrícola, marítima y técnica. Algo importante a considerar es que de los egresados de la educación media en Chile $1/3$ aproximadamente continúa sus estudios en la universidad e institutos profesionales. Otro tercio, concurre a los centros de formación técnica y finalmente, el tercio restante intenta alcanzar un puesto de trabajo en el mercado o bien, engrosa la fila de los desocupados.

Cuando se habla de la pertinencia de la educación, hay que tener presente que, para un número importante de estudiantes de media esta no es una educación media. Osea, no es una educación que está entre la educación básica y la educación superior. Para un tercio a lo menos de los alumnos, la educación media es una educación terminal, en el sentido que no continúan estudios superiores y por lo tanto una preparación científico-humanista que tiene por objeto capacitar o entregar las destrezas necesarias para continuar estudios superiores, no tiene mayor sentido. Distinto es, una educación científico humanista que le enseña al alumno a adaptarse a las cambiantes condiciones y al portentoso avance de cambio tecnológico en los cuales seguramente el alumno va a vivir. Por lo tanto, el debate que existe entre diferenciar o no en la educación media entre una educación general y una educación especializada,

tiene que ver tanto con los contenidos como con la necesidad de establecer una diferenciación en el entendido que para muchos de los alumnos hoy día este va a ser su último contacto con la educación formal.

Esta es la razón por la cual en el caso de Chile aún está pendiente una tarea que dice relación con la definición de una política respecto de la educación media. Allí debe recordarse que lo que se dijo respecto de la calidad de la educación es aplicable respecto de la media, pero en donde el tema de sus contenidos requieren todavía una definición más cuidadosa. Hoy existe la percepción por parte de un número grande de jóvenes, que la educación media les está vedada o simplemente sus contenidos son para ellos absolutamente irrelevantes. Para describir esta situación nada mejor que utilizar el lenguaje de los propios jóvenes que en un conjunto rock que surge en la comuna de San Miguel (una comuna de ingresos bajos de Santiago) llamados Los Prisioneros, y que en una de sus canciones dicen:

"Es otra noche de caminar
Es otro fin de mes sin novedad
Mis amigos se quedaron igual que tú
Este año se les acabaron
Los juegos, los doce juegos.
Unete al baile de los que sobran
Nadie nos va a echar de más
Nadie nos quiso ayudar de verdad"

A otros enseñaron secretos que a tí no.

A otros dieron de verdad

Esa cosa llamada educación.

Ellos pedían esfuerzo, ellos pedían dedicación.

Y para qué? Para terminar bailando

Y pateando piedras.

Unanse al baile de los que sobran...!"

Los programas de capacitación laboral

Para responder a la demanda de los jóvenes, particularmente aquellos que habiendo egresado de la enseñanza media no encuentran oportunidades ocupacionales como resultado de su mala calificación para el trabajo, se estableció en 1990 el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes que depende del Ministerio del Trabajo. Durante toda la década del 80 las tasas de desocupación de los sectores de menores recursos duplicaban y a veces triplicaban el promedio nacional y de la misma manera el desempleo a nivel de los jóvenes alcanzaba guarismos muy superiores al promedio nacional. Al mismo tiempo, a medida que la economía se expandía a tasas muy significativas caían las cifras de desempleo, pero las diferencias que estas cifras ocultaban en perjuicio de los jóvenes y de los sectores más pobres no han disminuido. Fue entonces con el propósito de palear esta situación que se planteó la existencia de este programa que tenía por objeto la capacitación de aquellos jóvenes, particular-

mente los de recursos socio-económicos más modestos, para capacitarlos en los programas laborales.

Este programa se diseñó para jóvenes de 15 a 24 años que en general se encuentran desocupados y pertenecen al sector de bajos ingresos. Se trataba de facilitar la inserción de estos jóvenes, particularmente en el sector formal de la economía. Como resultado de este programa los jóvenes tendrían o adquirirían competencia básicas para competir mejor en oportunidades para alcanzar un trabajo estable. Además implicaría el desarrollo de un sistema de educación para el trabajo de suerte que permitan una vinculación adecuada entre la capacitación por una parte, y la necesidad de la producción por la otra.

En cierto modo, durante todo este siglo en Chile, el mundo educacional y el mundo de la producción rara vez se han vinculado. Los criterios para la formación de los jóvenes estaban en manos estrictamente de los educadores y el mundo de la producción entendía que ellos iban a demandar trabajadores con un cierto nivel educacional que era definido por otros, no por ellos. Pero las características de los programas educativos aparecían como algo que existía al margen del mundo productivo. De ahí entonces que en el largo plazo, más que un programa de capacitación para el trabajo lo que se requiere es una modificación de los contenidos en la enseñanza media para poder capacitar adecuadamente al joven para que cuando egresa de la enseñanza pueda insertarse adecuadamente en

el mundo del trabajo tras haber adquirido un conjunto de técnicas de aprendizaje que le permitan "seguir aprendiendo" y adaptándose al mundo productivo.

Este programa se elaboró recurriendo a la capacidad instalada que en materia de capacitación laboral existía en el país. En lugar de crear un programa centralizado dependiente directamente desde el Ministerio del Trabajo o de otro ente público, se optó por definir los lineamientos básicos del programa y en donde a través de un concurso público se asignaron los proyectos ganadores en función de sus méritos. En otras palabras, el Estado establece un rol de diseño y supervisión del programa, entregando los recursos para ello, pero la ejecución misma va a depender de distintas organizaciones. Estos son organismos técnicos de ejecución, vale decir instituciones destinadas exclusivamente al tema de la capacitación o en otros casos son directamente establecimientos técnicos profesionales vinculados al proceso educacional que destinan parte de sus recursos humanos y de infraestructura a la capacitación de jóvenes en horas distintas a las del horario escolar. Al mismo tiempo al formularse los proyectos, los organismos de capacitación deben plantear los lugares donde los jóvenes van a desarrollar sus prácticas como una manera de hacer un inicio laboral que facilite su inserción en dicho mercado. Por cierto, que es la autoridad pública la que puede establecer cuales son las áreas que quiere desarrollar y cual es la pertinencia de los estudios que se ofrecen, todo ello en función de las características económicas y

productivas de las regiones donde dichos cursos se ofrecen.

El objetivo primordial de estos cursos es lograr la inserción económica a través de la obtención de un empleo. Dado que se trata de jóvenes que, o han dejado el sistema educacional o han egresado del mismo, pero sin las destrezas que les permiten incorporarse al trabajo, es a partir de este programa en donde se espera alcanzar dicho objetivo. Sin embargo, hay también un efecto secundario del programa que es la búsqueda de inculcar determinados hábitos y actitudes que generen una mayor responsabilidad, puntualidad y otros valores que les permita ser ciudadanos útiles y a la vez trabajadores responsables.

Este programa que se inicia en 1990 busca llegar aproximadamente a 100 mil jóvenes en un período de cuatro años. En ese momento se estimaba que eran aproximadamente 200 mil los jóvenes que se encontraban en situaciones de desempleo y en donde le era muy difícil alcanzar un puesto de trabajo como resultado de su mala calificación laboral. No se trataba de crear artificialmente puestos de trabajo (hacer hoyos y volver a taparlos de acuerdo al "dictum" de Keynes) sino, de dar las destrezas para que los puestos de trabajo alcanzados por esta vía tuvieran un carácter permanente.

Formas de operación

El programa opera mediante la convocatoria de licitaciones públicas a la cual se presentan distintos organismos de ejecución a los que se hizo referencia anteriormente, los cuales ofrecen cursos de carácter gratuito para los jóvenes. Estas licitaciones tienen distintos sub-programas dependiendo las áreas o el tipo de beneficios que se les quiere entregar a los jóvenes que siguen estos cursos. De esta manera, se han establecido cuatro tipos de cursos: 1) capacitación y experiencia laboral en empresas; 2) aprendizaje alternado; 3) capacitación para el trabajo independiente; 4) formación y capacitación. De estos sub-programas los tres primeros son administrados directamente por el Sence (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo que depende del Ministerio del Trabajo); en cambio, el cuarto lo es por el Fosis (Fondo de Solidaridad e Inversión Social que depende del Ministerio de Planificación y Cooperación).

Mediante el primer programa de capacitación y experiencia laboral en empresas, se ofrecen cursos que tienen una duración aproximada de 200 horas y en donde se entra directamente a enseñar un oficio calificado o semicalificado. Aquí, los jóvenes van a adquirir ciertas destrezas que le van a permitir trabajar como asalariados en una empresa. Los jóvenes disponen de una beca durante la duración del programa. El segundo programa, aprendizaje alternado establece una forma de capacitación que se hace de una manera

conjunta en una sala de clases y en un taller que tiene una práctica en una empresa. Aquí lo que existe es un contrato de aprendizaje que se hace con un empleador y en donde el joven se desempeña bajo la supervigilancia de un trabajador calificado de la propia empresa. Normalmente se trata de una capacitación de 150 horas como promedio y a veces los cursos se pueden ofrecer en la misma empresa. En estos casos el programa financia al empleador por el costo que le implica tener el aprendiz con un aporte del orden del 40% del salario mínimo por un período que puede alcanzar hasta los 12 meses.

El subprograma de capacitación para el trabajo independiente tiene por objeto, como su nombre lo indica, generar destrezas que permitan el auto empleo y/o tener pequeñas unidades económicas. Aquí como es habitual en este tipo de cursos, se ofrecen conocimientos tanto para una especialidad o alguna competencia en un área determinada como también, conocimientos más generales en el ámbito de la gestión que permitan a los dueños de estos pequeños talleres poder tener una gestión acorde con una economía de mercado: por ejemplo, elementos o rudimentos de contabilidad, de mercadeo, nociones de carácter legal etc. Al mismo tiempo se señala la necesidad que el joven tenga conocimientos y quede conectado a un área productiva, para con posterioridad entregarles conocimientos técnicos, normas de carácter tributario y en muchos casos, acceso a instituciones de crédito. Se trata que el joven al finalizar el curso, que puede ser hasta de 350 horas, quede familiarizado con

estos elementos.

Finalmente el programa de formación y capacitación busca establecer ciertas destrezas vinculadas a una cierta especialidad o educación de los jóvenes o un oficio determinado que les permita insertarse en el mercado del trabajo con posterioridad. Estos cursos tienen que hacerse conjuntamente con alguna empresa, de manera que la parte práctica del curso se realice en ella y de suerte que facilite una eventual inserción en el empleo. Aquí lo más importante es la búsqueda del grupo de jóvenes o grupo objetivo que en un número de 15 a 20 se reúna y estén dispuestos a recibir capacitación por parte de un organismo técnico.

Junto con estos subprogramas existe un conjunto de líneas de apoyo para hacer efectivo el mismo a través de, por ejemplo, modalidades para adquirir equipamiento técnico y educativo a docentes que van a dar los cursos; la posibilidad que los organismos capacitadores presenten propuestas para mejorar el perfeccionamiento de los docentes. También hay una línea de asistencia técnica más amplia a los propios organismos capacitadores. En este, como en otros programas de capacitación de similar naturaleza, la etapa más difícil muchas veces consiste en ubicar los grupos objetivos, en organizarlos y en convencerlos de la bondad de los respectivos cursos. Es fácil decir que 200 mil jóvenes están disponibles para acceder a ellos. Lo difícil es determinar cuáles son esos jóvenes, dónde se encuentran, cómo se organizan y cómo se les convence de la

conveniencia de participar en éstos. El efecto-demostración que tienen los cursos exitosos es fundamental.

El cuadro 4, nos indica el avance que han tenido los distintos subprogramas en materia de capacitación alcanzándose un número importante de cursos adjudicados y de cupos ofrecidos. Sin embargo, no todos los cupos que se ofrecen son cubiertos por los respectivos alumnos. Con este propósito el efecto-demostración a que se ha hecho referencia está determinado por el impacto que estos programas tengan sobre los jóvenes beneficiarios en la medida que estos después logran insertarse en el mundo laboral y que en su inmensa mayoría pertenecen a los grupos socio-económicos más bajos de la sociedad chilena (más del 90% pertenecen a los denominados grupos socio-económicos C-3, D y E); ellos son en un 65% varones y un 35% mujeres. Es importante tener presente que la escolaridad de estos jóvenes es superior a los 10 años y no obstante ello tienen serias dificultades para poder encontrar trabajo. El cuadro número 5 nos indica cuál ha sido el resultado ocupacional de los jóvenes de acuerdo al mismo seguimiento que se ha hecho de la primera convocatoria, el 67% de los varones y el 50% de las mujeres aparecen ocupados.

CUADRO N° 4

AVANCE DE LOS SUBPROGRAMAS DE CAPACITACION DE JOVENES

SUBPROGRAMAS	AÑO	CURSOS ADJUDICADOS	CUPOS OFRECIDOS
Capacitación y Experiencia Laboral			
1er. Llamado	1991	441	9.139
2º Llamado	1991	463	9.320
3er. Llamado	1992	564	11.168
4º Llamado	1992	530	10.292
5º Llamado	1993	836	16.304
SUBTOTAL		2.834	56.223
Capacitación para el Trabajo Independiente			
1er. Llamado (Urbano)	1991	88	1.759
2º Llamado (Rural)	1993	129	2.499
SUBTOTAL		217	4.258
Formación y Capacitación			
1er. Llamado	1992	165	3.283
2º Llamado	1992	284	5.589
3er. Llamado	1993	148	2.659
SUBTOTAL		597	11.531
TOTAL SUBPROGRAMAS		3.648	72.012

Fuente: Chile Joven. op.cit.

CUADRO Nº 5

SITUACION OCUPACIONAL POST PROGRAMA (*)

	Total	Hombres	Mujeres	Total Grupo Control
TASA OCUPACION				
Censo Cel 1	62.2	67.3	50.6	56.8
Seguim. Cel 1	74.4	77.6	66.5	-
Censo Cel 2	65.4	71.5	58.6	-

- (*) CEL 1: Censo, total país.
 Cel 2: Censo. Datos preliminares correspondientes a la Región Metropolitana.

NOTAS:

- (1) La tasa de ocupación está calculada como proporción de los ocupados sobre el total de los jóvenes activos.
- (2) A estas cifras de inserción ocupacional se agregan las siguientes sobre inserción o reinserción en el sistema educacional:

Seguimiento CEL 1: El 6.8% de los ocupados,
 el 7.7% de los desocupados y
 el 33.3% de los inactivos está estudiando.

Censo CEL 2: El 7.5% de los ocupados,
 el 9.1% de los desocupados y
 el 15.8% de los inactivos está estudiando.
- (3) Los beneficiarios y el grupo control, al iniciarse el programa eran en su totalidad, desempleados en período previo al inicio de los cursos.
- (4) El Grupo control aunque tiene la misma composición de edad, sexo, escolaridad y experiencia laboral previa que el grupo beneficiario, presentó una mejor historia laboral previa al programa, como se puede ver en el gráfico siguiente. Por tanto, la comparación entre ambos grupos está sesgada en contra de los resultados del Programa.

Fuente: Chile Joven. op. cit.

De esta cifra se deduce que el programa ha sido exitoso tanto en cuanto al número de jóvenes que han participado del mismo como respecto de la inserción ocupacional que con posterioridad han logrado. Sin embargo, si aceptamos que el desafío es mayor surgen preguntas respecto de cuál es la capacidad de crecimiento de este programa. Una posibilidad de hacerlo más efectivo sería promover la incorporación de establecimientos educacionales en una mayor proporción de los que se han involucrado hasta la fecha. Estos cursos se desarrollan normalmente en las principales ciudades del país. Sin embargo, si se considera que los establecimientos técnico profesionales dependientes del Ministerio de Educación están distribuidos a lo largo del país, sería posible pensar en alguna modalidad en que previa capacitación de los docentes y tal vez adaptación y mejoramiento de la maquinaria y equipos con que cuentan podrían también estos establecimientos transformarse en organismos técnicos de ejecución que pudieran participar en los llamados a concurso. Esto permitiría por una parte, ofrecer cursos en regiones donde normalmente el programa no llega y por la otra, mejorar la situación de utilización de los recursos productivos que se encuentran en los mencionados establecimientos. También ello permitiría mejorar la situación de ingreso de los respectivos profesores que podrían tener un ingreso adicional al participar en los cursos de entrenamiento que se le den a los jóvenes. Se trata entonces, de buscar extender este programa y vincularlo de una manera más estrecha al sistema de educación formal.

Dentro del sistema educacional chileno existe un conjunto importante de establecimientos educacionales que en el ámbito técnico profesional dependen de corporaciones privadas. Son aproximadamente 70 liceos de enseñanza media técnico-profesional que fueron entregados a corporaciones normalmente de carácter empresarial y en donde el Estado mantiene la propiedad del establecimiento el cual lo entrega en comodato. Estas entidades empresariales hace mucho tiempo que están participando en los cursos del Sence y de esta manera tienen un complemento a lo que son los recursos que provienen directamente del Ministerio de Educación vía la subvención educacional por los estudiantes que siguen cursos formales. Estos liceos se transforman en organismos técnicos de ejecución y dan también cursos a jóvenes a través de los programas del Sence. Habría que hacer y estimular que el resto de los establecimientos técnico-profesionales que dependen de municipalidades pudieran también tener acceso a los recursos del Sence. Nada se los impide. Lo que sí se requiere son programas de capacitación para los profesores y dotar a los respectivos establecimientos o sus municipios de mayor autonomía financiera para poder administrar directamente los recursos que obtenga a través de las licitaciones del Sence.

Un elemento que tiene que considerarse es que este es un programa relativamente caro. Los recursos que se destinan para cada uno de estos cursos son muy superiores a los que el Ministerio de Educación entrega para la educación formal. Esta es la razón por

la cual parece importante que los establecimientos técnico-profesionales dependientes del Ministerio de Educación puedan también participar de una manera más expedita en este programa y de esta manera acceder a sus beneficios. No solamente se estaría aumentando la oferta de cursos, sino también se estaría fortaleciendo la capacidad educacional de los mencionados establecimientos tanto a través de la capacitación de sus profesores como del acceso a los equipamientos y maquinarias que se pueden lograr por la vía del programa de capacitación.