

UNA EDUCACIÓN DE MÁS CALIDAD: ALGUNAS REFLEXIONES

A higher quality education: some thoughts

HARALD BEYER*

Resumen

En este artículo se recuerda que Chile tiene un desempeño educativo deficiente, el que no se origina en aquellos factores que tradicionalmente se citan para explicar esta situación. Ni nuestro gasto por estudiante, nuestra elevada desigualdad o el tamaño de las salas de clases son suficientes para justificar nuestro mediocre desempeño. Asimismo, enfatizamos que el sector educación tiene instituciones débiles y mal articuladas que invitan a una dilución de responsabilidades y a un inadecuado control de establecimientos educativos, pero, además, a un mal diseño de las políticas educativas. Se requieren unidades profesionales eficientes y efectivas con propósitos definidos. Entre otros, se propone un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación, muy distinto al proyecto de superintendencia que se tramita en el Congreso. Asimismo, se aborda la situación docente donde el marco regulador de las condiciones laborales de los profesores, así como su insuficiente preparación, deben modificarse sustancialmente. Se sugieren mecanismos institucionales que creen incentivos para asegurar una mejor formación inicial docente. Se concluye con una discusión sobre el financiamiento de la educación, señalando algunas deficiencias en su diseño.

Palabras clave: calidad y equidad de la educación, docentes, financiamiento de la educación, instituciones educativas

Abstract

This article reminds the reader about Chile's deficient educational performance. Reasons such as the expenses per student, high level of inequality, or classroom size are not strong enough to justify Chile's mediocre educational performance. Furthermore, we emphasize that the educational sector has weak and wrongly articulated institutions that promote both the dilution of responsibilities and an inadequate control of educational establishments, as well as a deficient educational policy design. We require effective and efficient professional units with defined purposes. Among others, we suggest an educational quality assurance system, but quite different from the superintendence project currently at Congress. We also approach teachers' situation, stating that the regulatory framework for their working conditions should be substantially modified. We address their inadequate preparation and suggest institutional mechanisms be developed to create incentives for an improved initial teacher training. We finally discuss educational financing and point out its design deficiencies.

Key words: education quality and equity, teachers, educational financing, educational institutions.

* Doctor en Economía, UCLA. Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos, hbeyer@cepchile.cl

1. Introducción

La realidad educativa del país no es satisfactoria. No hay una única explicación para este hecho y tampoco este es el espacio para volver a ellas¹. Mirando hacia el futuro es importante desarrollar instituciones que orienten los esfuerzos de todos los actores en pos de una educación de calidad, respetando ciertos principios básicos que caracterizan a nuestro sistema educativo. Este, en primer lugar, es y ha sido de provisión mixta. Es cierto que en los últimos años ha crecido el sistema privado de educación, pero ello en gran medida es el resultado de falencias institucionales que se abordan más adelante y, también hay que reconocerlo, de un sistema de financiamiento que hasta 1980 no garantizaba estabilidad en la asignación de fondos al sistema particular subvencionado de educación, pero claro esa es una contención artificial a la que no parece razonable volver. En segundo lugar es un sistema que aspira a no discriminar entre proveedores educativos. La razón de esto es relativamente fácil de entender, aunque pocas veces se considera en el análisis. Si se discrimina entre los sectores públicos y privados se corre el riesgo de discriminar entre familias más que entre establecimientos. Por supuesto, se puede argumentar que las exigencias, en la práctica, son distintas para cada establecimiento y ello exigiría un trato distinto. Con todo, no es evidente que esas exigencias sean realmente diferentes. En todo caso es algo que debe estudiarse.

Sostenemos que un problema central de nuestro sistema educativo es su debilidad institucional. Por una parte, escasa capacidad para monitorear el desempeño de los establecimientos y, por ello, paradójicamente menos autonomía de parte de estos para llevar adelante su gestión. Un caso de un inadecuado equilibrio en la supervisión de los establecimientos que el proyecto de superintendencia enviado al Congreso puede exacerbar antes que equilibrar correctamente. Por eso proponemos un sistema de aseguramiento de la calidad cuya labor es más bien orientar a los establecimientos en el logro de una educación de calidad más que exigir una sobredimensionada rendición de cuentas. Postulamos que ésta debe existir, pero debe ser más simple y estar en manos de una oficina de subvenciones que, además de esta tarea, tiene que buscar los mecanismos más adecuados para canalizar los recursos a los establecimientos educativos y estudiar periódicamente el diseño más apropiado de la subvención. Este fortalecimiento institucional es imprescindible para apoyar la elaboración de estándares educativos que debe estar en manos de una unidad distinta, responsable, además de articular el currículo, los planes y programas y los materiales educativos. La actual unidad de currículo y evaluación nos parece totalmente subdimensionada para llevar adelante de buena forma esta labor. Se sugieren otros fortalecimientos institucionales que permitan una adecuada rendición de cuentas.

¹ El lector interesado en mi visión al respecto puede consultar Beyer (2001) y Beyer *et al.* (2001).

También se abordan en este artículo propuestas para reformar el marco que regula las condiciones laborales y salariales de los docentes, se revisa la gestión pública de educación y se cuestiona el diseño del sistema de financiamiento que comienza a perfilarse a partir del proyecto de subvención preferencial y de los anuncios del 21 de mayo pasado. Se analiza además negativamente la división entre educación básica y media y entre educación científico-humanista y técnico-profesional. Se sugiere que ambas requieren una articulación más adecuada a los desafíos educativos del país. Las propuestas y análisis que aquí se plantean se inscriben en el amplio debate sobre calidad y equidad que debe realizarse en el país y que se ilustra en la siguiente sección.

2. La equidad y la calidad

Un objetivo primordial de la política educativa es elevar el rendimiento de los estudiantes de manera de asegurarles las mejores oportunidades posibles. Para ello deben concentrarse los esfuerzos en los aprendizajes de los estudiantes. De más está decir que este no es el único objetivo de la educación, pero sin ese foco dichos aprendizajes se diluyen y la escuela deja de ser una institución de oportunidades, convirtiéndose en una reproductora de las desigualdades sociales y culturales propias de los hogares de los que provienen esos estudiantes.

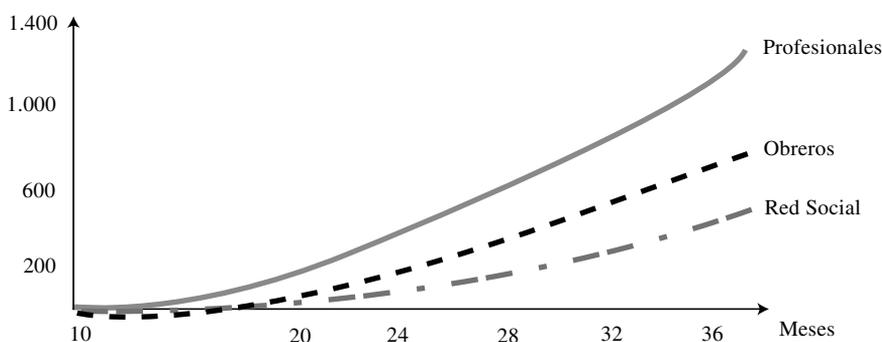
Sin el foco en los aprendizajes los niños y jóvenes no sólo pierden la capacidad de integrarse a un mundo cada vez más complejo, sino que también la posibilidad de mirar con distancia y espíritu crítico los desarrollos de éste. Es sabido que el aprendizaje presente invita a nuevos aprendizajes y que una adquisición temprana de habilidades cognitivas y no cognitivas facilita los aprendizajes posteriores². Este “encadenamiento” sugiere que las mayores inversiones en aprendizaje y desarrollo de habilidades se tienen que hacer temprano y que ello es eficiente porque su retorno social es el más alto. Los efectos sobre equidad de esta inversión temprana son significativos. El gráfico siguiente es, al respecto, iluminador.

Sin políticas que ataquen este desigual desarrollo cognitivo inicial difícilmente se avanzará en una mayor equidad de los aprendizajes. El encadenamiento que mencionábamos antes nos pasará la cuenta. Por supuesto, estas políticas dicen relación con una educación preescolar de calidad. La evidencia empírica disponible para otros países sugiere que el impacto y retorno de programas alternativos son muy distintos, incluso algunos no tienen mayores efectos en los aprendizajes y desempeños posteriores de los

² Al respecto véase, por ejemplo, Carneiro y Heckman (2003).

asistentes a esos programas³. Es crucial, entonces, asegurar un programa de calidad. Sería un error avanzar sólo en cobertura y descuidar la calidad. En este último ámbito hay algunas iniciativas interesantes para avanzar en su aseguramiento⁴, pero aún se está lejos de tener programas e instituciones adecuadas. Hay aquí, entonces, una tarea enorme. Si los niños no son expuestos desde muy temprano a una experiencia educativa significativa y desafiante, difícilmente lograrán ir acumulando los conocimientos y destrezas necesarios para enfrentar los desafíos a los que los expone esta época que les toca vivir.

Gráfico 1
DESIGUAL DESARROLLO COGNITIVO
(Vocabulario de niños de acuerdo al estatus ocupacional de los padres)



Fuente: Hart y Risley (1995).

Por supuesto, dicha experiencia se tiene que repetir en las otras etapas escolares porque en caso contrario las desigualdades iniciales, en lugar de acotarse o reducirse, pueden aumentar a medida que se avanza el proceso educativo. En ese sentido, es preocupante cómo las posibilidades relativas de los estudiantes que no pueden pagar las tarifas de los colegios particulares se diluyen a medida que avanza el proceso educativo. Así, por ejemplo, del 10% de mejores rendimientos en cuarto básico, un 27% lo conforman estudiantes de colegios particulares pagados. Esta proporción se empina a 44 por ciento en segundo medio y en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) a, aproximadamente, un 57%. Es innegable, entonces, que en los establecimientos

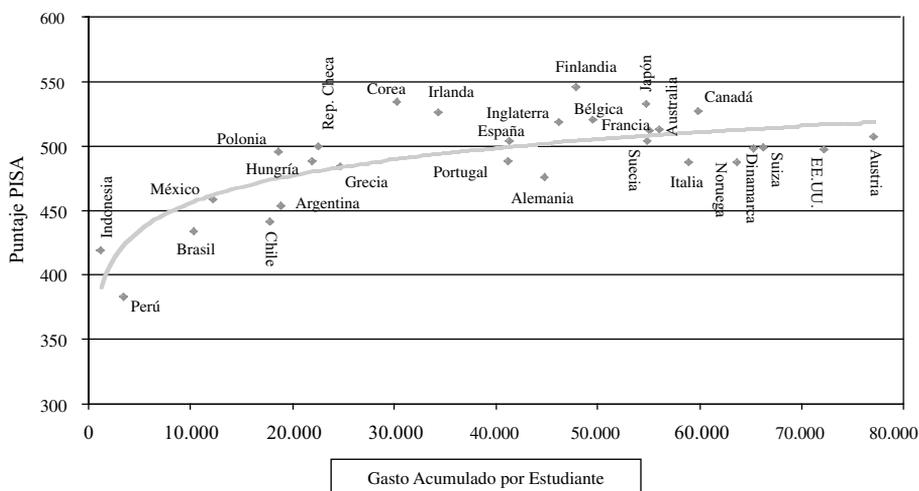
³ Una buena revisión de programas alternativos y de las características de los mismos que marcan la diferencia se puede encontrar en Karoly *et al.* (2005).

⁴ Destaco, a modo de ejemplo, una publicación de noviembre de 2005 de JUNJI promoviendo un sistema de acreditación de la calidad. También, las propuestas curriculares y de planificación educativa elaboradas por Fundación Integra.

educativos financiados por el Estado se avanza a ritmos demasiado lentos que no sólo subestiman la capacidad de sus estudiantes, sino que constituyen un lastre significativo para su desarrollo educativo posterior.

No es extraño, entonces, que el desempeño educativo comparado de nuestros estudiantes como muestra el Gráfico 2, aun después de controlar por nuestra desigual distribución de capital cultural y nuestro menor gasto por alumno, sea tan deficiente.

Gráfico 2
DESEMPEÑO EN PRUEBA PISA DE CAPACIDAD LECTORA. SEGUNDO MEDIO
 (Resultado de cada país corregido por la distribución de capital cultural)



Fuente: Elaborado a partir de OECD (2003).

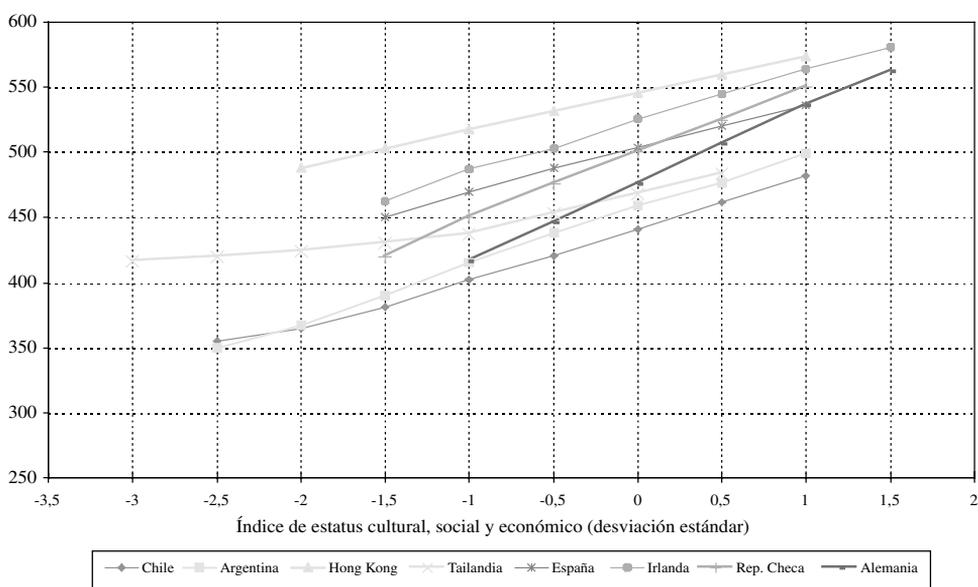
Para la construcción de este gráfico, que relaciona gasto en educación con puntaje en la prueba PISA, se corrige el puntaje de cada país suponiendo que todos ellos tienen la misma distribución de capital cultural y social (se asume que ella es equivalente a la observada para el promedio de los países de la OECD). Así, por ejemplo, Chile pasa de un puntaje bruto de 410 a uno corregido de 441 puntos (su proporción de estudiantes de bajo capital cultural es superior al promedio de la OECD). Esta prueba, cabe recordarlo, evalúa competencias lectoras para la población de 15 años⁵. La curva que se presenta en el gráfico refleja el mejor ajuste posible entre gasto y desempeño en PISA y revela

⁵ Esta prueba aspira a medir la capacidad de lectura de los estudiantes de 15 años en un sentido amplio, esto es, la capacidad para entender, usar y reflexionar sobre textos escritos que descansen en contenidos no sólo literarios sino que también matemáticos y científicos. Se estima que miden

que nuestro país tiene un desempeño que está por debajo del que le correspondería si los recursos invertidos le dieran los mismos frutos que al promedio de los países que participan en esta medición.

Entender las causas de esta brecha e intentar cerrarla es fundamental para mejorar las oportunidades educativas de nuestros niños y jóvenes. Una marcada diferencia en el desempeño de estudiantes, especialmente asociada a las distintas dotaciones de capital sociocultural, podría explicar esta realidad. Es un argumento al que se recurre a menudo en el debate educativo. El Gráfico 3 le resta soporte a esta hipótesis.

Gráfico 3
RENDIMIENTO EN PRUEBA PISA Y CAPITAL CULTURAL DE LOS HOGARES⁶



Fuente: Informe PISA 2003.

Es evidente que en cada país los resultados educativos están influidos positivamente por el capital cultural de los estudiantes⁷. En este caso, ese capital ha sido medido a través

las habilidades, competencias y destrezas que se requieren para desenvolverse adecuadamente en la sociedad actual.

⁶ La gradiente que expresa la relación entre ambas dimensiones no está dibujada necesariamente en su totalidad.

⁷ La misma regularidad se observó para los demás países participantes en PISA.

de varios indicadores que incluyen el índice socioeconómico del estatus ocupacional de los padres, el nivel educacional de los padres, un indicador de riqueza familiar, la disponibilidad de recursos educacionales en el hogar y un índice de posesiones en el hogar que están relacionados con cultura “clásica”⁸. La intensidad de la relación, ciertamente, difiere y en algunos países, como Hong Kong y Tailandia, ella es menos pronunciada. Para otros países, como Alemania y la República Checa, esta relación es especialmente marcada. La relación para Chile (la línea inferior en el gráfico) se encuentra en un nivel medio. De hecho, la pendiente de la gradiente para nuestro país es equivalente a la del promedio de los países de la OCDE. Esta constatación no hace razonable pensar que la brecha que se refleja en el Gráfico 2 tenga su origen en una inequidad de desempeños educativos especialmente pronunciada en nuestro país.

Otro factor que, habitualmente, se esgrime para explicar esta brecha es la organización de nuestro sistema educativo y, en particular, la forma en que se distribuyen nuestros estudiantes entre los establecimientos educativos. Es así como, en una perspectiva comparada, llama la atención la relativamente alta incidencia que tienen las diferencias entre establecimientos en la explicación de la varianza de los rendimientos de los estudiantes⁹. Aunque no hay explicaciones simples para esta constatación empírica, los países que presentan mayor varianza de resultados entre escuelas tienden a tener sistemas educativos selectivos o socialmente poco integrados.

Detrás de ello no se esconden necesariamente deficiencias en la organización de su sistema educacional, sino que estrategias educativas diversas. Se ha argumentado, por ejemplo, que reunir a estudiantes en grupos más o menos homogéneos favorecería el desempeño educativo general elevando el rendimiento promedio y la equidad. Otros países rechazan esta opción y privilegian una mayor integración social. Aunque detrás de estas concepciones se esconden visiones muy arraigadas de cómo debe organizarse la educación, desde luego muy legítimas, nuestro interés es desentrañar si la decisión de privilegiar una u otra afecta el desempeño general de un país. Esto equivale a preguntarse si el deficiente desempeño educativo de nuestro país puede explicarse por el desigual desempeño de los establecimientos y más específicamente por la escasa integración social. Hay dos fenómenos que son complicados para esta tesis. El primero es que la segregación social y académica de nuestro país se encuentra en un nivel intermedio en el concierto internacional¹⁰. Este resultado sería consistente con estudios que sugieren que, a pesar de que es indiscutible la segmentación existente en nuestro sistema educacional, hay un grado importante de porosidad social. Ello explica que niños pertenecientes a

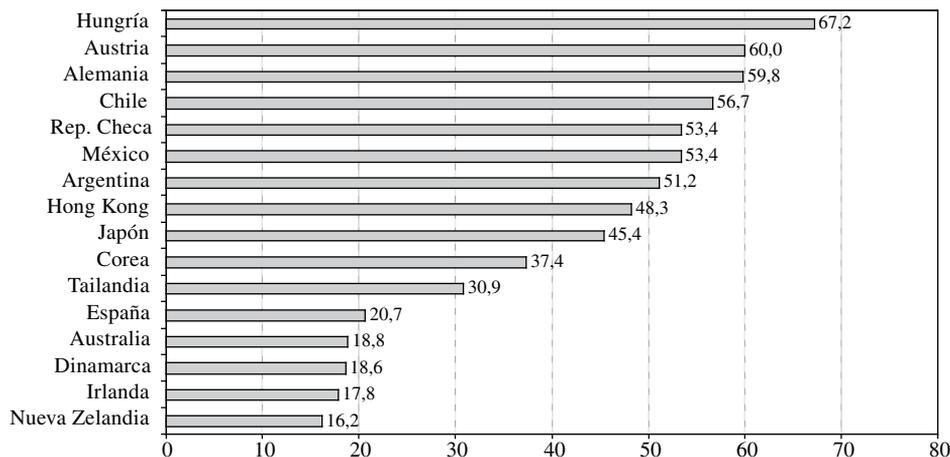
⁸ Para más detalles sobre estas variables véase OECD (2003).

⁹ Los resultados deben ser mirados con cautela porque en pruebas como el SIMCE esta conclusión es menos evidente. Sobre este punto véase, por ejemplo, Ramírez (2007).

¹⁰ Esta afirmación se basa en OECD (2003), en particular su Gráfico 7.20, página 220.

los deciles más pobres de la población asisten a establecimientos educacionales que, en promedio, atienden a estudiantes de nivel socioeconómico medio¹¹.

Gráfico 4
PROPORCIÓN DE LA VARIANZA ENTRE ESTUDIANTES QUE ES EXPLICADA POR LA VARIANZA ENTRE ESTABLECIMIENTOS



Fuente: OECD, 2003, Informe PISA.

El segundo factor que abona en contra de la tesis es que ella descansa, fundamentalmente, en la idea de que existen efectos compañeros importantes al interior de las salas de clase que pueden elevar el desempeño de algunos estudiantes, especialmente aquellos de menos nivel socioeconómico o de menores habilidades académicas. Esta creencia, fuertemente arraigada en educadores, no parece tener el respaldo que tradicionalmente se le ha atribuido. Sin desconocer que hay evidencia que soporta la existencia de este efecto, estudios recientes que controlan por la no aleatoriedad envuelta en la selección de establecimientos, salas de clases y profesores apuntan a que este es inexistente o a lo más muy modesto. Son ejemplos de esta literatura los trabajos de Cullen, Jacob y Levitt (2003), Angrist y Lang (2004), Hoxby y Weingarth (2005), Burke y Saas (2006) y Vigdor y Nechyba (2007)¹². En una dirección análoga Waldinger (2006) utilizando tres bases de datos distintas (PIRLS, PISA y TIMSS) llega a la conclusión de que países que separan

¹¹ González *et al.* (2004).

¹² Una revisión detallada de esta literatura y del estado del debate se puede ver en Beyer (2007).

a sus estudiantes de acuerdo a habilidades logran que pese menos el capital cultural de los padres, contribuyendo a aumentar equidad y elevando su desempeño general.

Apelar, entonces, a una falta de integración para explicar la brecha no parece convincente. Ésta puede tener otros beneficios, pero no necesariamente ellos están en el terreno del desempeño educativo. Dicho esto no cabe duda que la forma en que se ha ido definiendo el financiamiento para la educación en Chile hace que el gasto por estudiante y su capital cultural estén positivamente correlacionados, dificultando seriamente las posibilidades de revertir las desigualdades iniciales. Sobre esto haremos un planteamiento más adelante. Si a ello se suma la insuficiente cobertura en educación preescolar y la incierta calidad de estos programas, tal como discutíamos más arriba, se requiere redoblar aún más los esfuerzos para mejorar calidad y equidad.

En Chile también ha faltado reflexión sobre la organización de nuestro sistema educativo. Los liceos públicos selectivos fueron en su momento un pilar del sistema educativo, pero salvo unas pocas excepciones localizadas en la capital, estos han perdido presencia restándole fuerza a la educación pública. Los argumentos para desalentarlos no son, a la luz de evidencia reciente para Inglaterra que en su momento los suprimió, convincentes. Estos liceos pueden ser un vehículo importante de movilidad social y equidad que no parece razonable descartar sin mayor análisis. Es más, creemos que esa evidencia sugiere que hay buenas razones para fortalecer los liceos públicos selectivos. La educación técnica profesional también requiere mayor reflexión. Aunque se han hecho esfuerzos para dotarla de una estructura coherente, reduciendo su extensión y acotado las disciplinas, sigue siendo una modalidad que no tiene un objetivo preciso. Su comportamiento ha sido muy errático en el tiempo. En 1981 era un 30 por ciento y descendió hasta un 17 por ciento de la matrícula en 1987. Hasta ese entonces el valor de la subvención de esta modalidad estuvo por debajo de la correspondiente a la educación científico-humanista. A partir de ese año esta situación cambió, fijándose la subvención de esta última modalidad por debajo de la técnico-profesional. Ésta comenzó nuevamente a crecer para empinarse hasta un 45 por ciento en 1998 para luego comenzar a descender y situarse en el 38 por ciento actual¹³. Un camino razonable para nuestro país, habida cuenta de que la educación dual no parece tener un futuro muy promisorio, es articular mejor la educación secundaria con la superior de carácter técnico-profesional. Esta última, de hecho, está desplazándose rápidamente al sector servicios, donde parece concentrarse el futuro productivo de nuestro país sin que algo similar, salvo contadas excepciones, se observe en la media. Esta es una dimensión que requiere un análisis en su propio mérito que no analizaremos y que dejamos apenas enunciado.

¹³ Cabe hacer notar que los cambios curriculares comenzaron a ponerse en efecto el año 1999 y ello puede haber alterado el equilibrio entre ambas modalidades, sobre todo teniendo en consideración que los dos primeros años de media pasaron a ser comunes.

3. Nuevas instituciones en educación

Una reacción común en diversos círculos cuando se presenta evidencia comparada sobre los rendimientos educativos de nuestro país, aun después de corregir por las desigualdades en capital sociocultural de los estudiantes y descartar algunas hipótesis obvias, como aquellas analizadas en la sección anterior, es que no se puede competir con la “cultura” o la “responsabilidad” de otros países. Es cierto que sociedades que partieron antes pueden tener ventaja porque han tenido más tiempo para “ensayar y errar”, pero de repente parecemos retrotraernos a *Nuestra Inferioridad Económica* de Encina y así como el “viejo” historiador nos atribuía una “extraordinaria ineptitud económica... hija de la mentalidad de la raza o, en el mejor de los eventos, consecuencia de una educación completamente inadecuada...”, atribuimos nuestros insatisfactorios resultados educativos a nuestra incapacidad –que descartamos de plano–, insuficiencia de recursos o una formación docente completamente inadecuada. Pero aquí queremos enfatizar que nuestro desempeño no es independiente del marco institucional en el que se desenvuelve la educación en nuestro país. La “cultura” y la “responsabilidad” de un país no se pueden desligar enteramente de ese marco y ciertamente están influidas por él. Una vez que ello se incorpora en nuestro análisis, la explicación de la brecha del Gráfico 2 puede enriquecerse significativamente.

La disponibilidad de bases de datos internacionales que permiten realizar estudios comparativos ha dejado en evidencia que los desempeños educativos de los países están influidos por el impacto que las instituciones educativas tienen sobre los incentivos de sostenedores, profesores, estudiantes y sus familias. Entre estas instituciones se cuentan los exámenes externos para los estudiantes, los sistemas de aseguramiento de la calidad escolar, la autonomía en la gestión escolar, los contratos de desempeño y los estatutos laborales de los docentes. Ellas afectan el comportamiento de los actores y a través de esta vía tienen la posibilidad de afectar la calidad del sistema educativo. Por cierto, esta mirada institucional no debe abordarse de manera estrecha. También caben aquí, por ejemplo, la forma en que se organizan jurídicamente los establecimientos públicos y privados, la estructura del sistema escolar y los requisitos para ingresar a la profesión docente. Sobre esto último, la experiencia con exigencias de este tipo, como son los exámenes de habilitación o certificación, no es enteramente satisfactoria¹⁴. En todo caso, muchos de los estudios empíricos han fallado en precisar con exactitud las características de las certificaciones y de las habilidades que se están evaluando. Estos aspectos los tocaremos más adelante.

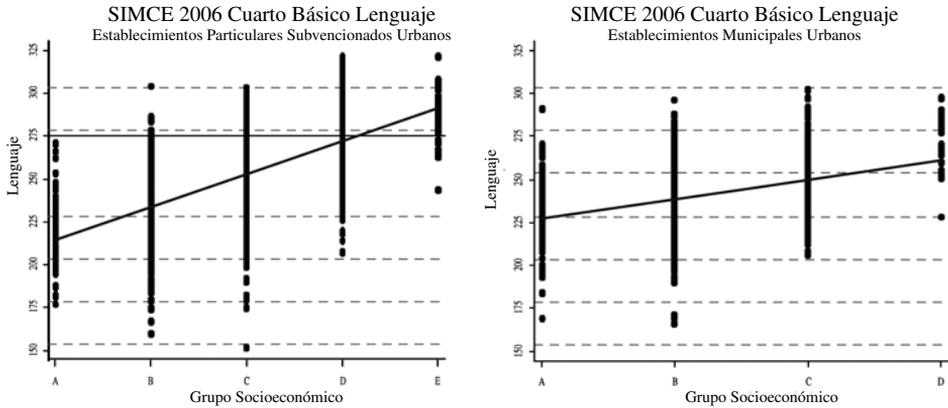
¹⁴ Para una revisión sobre exigencias para profesores y sus efectos sobre rendimiento escolar puede verse Hanushek y Rivkin (2006), “Teacher Quality” en Hanushek y Welch, eds., *Handbook of the Economics of Education*, North Holland: Elsevier.

El Gráfico 5 parece un buen punto de partida para iniciar la discusión sobre el peso de las instituciones. En él se grafica para el SIMCE de cuarto básico de 2006 el desempeño en lenguaje y matemáticas de cada uno de los establecimientos municipales y particulares subvencionados urbanos controlando por el grupo socioeconómico al que pertenecen. Aparece una regularidad ya informada: a medida que se eleva el nivel socioeconómico de los establecimientos (desplazamiento hacia la derecha en el gráfico) sube el rendimiento promedio. Lo que no es tan conocido es que al interior de cada grupo socioeconómico hay una importante variación en los resultados de los distintos establecimientos. Por eso, que la alta varianza que se observa entre escuelas y colegios en nuestro país (Gráfico 4) no se explica sólo por las diferencias en la composición social de los estudiantes, sino que es significativa entre aquellos que agrupan a grupos socialmente similares de estudiantes. El Gráfico 5 muestra que tanto para establecimientos municipales como particulares subvencionados las diferencias de desempeño son significativas. Cabe hacer notar que la dispersión de resultados tiende a disminuir con el nivel socioeconómico (esta tendencia es rota sólo por los establecimientos municipales en el caso de lenguaje). Este dispar desempeño al interior de grupos sociales homogéneos y la comprobación de que las disparidades no son fijas sugiere que se puede intentar reducirlas. Pero, ¿cómo hacerlo?

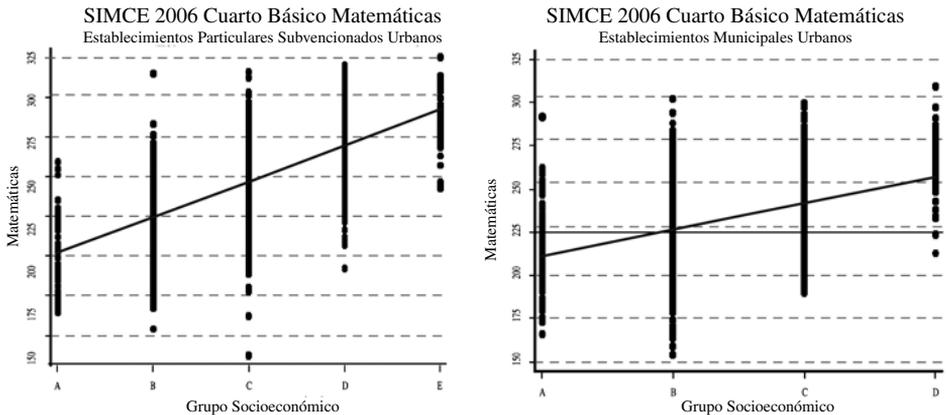
Postulamos que el país carece de arreglos institucionales coherentes preocupados de velar con carácter permanente por una educación de calidad. No basta consagrar el derecho a una educación de calidad, sino que se requiere de instituciones que monitoreen el logro de esa educación en el tiempo. Por cierto, no se trata de que la lleven adelante. Son los propios establecimientos los responsables de ello. Es crucial, además, definir bien las tareas de esas instituciones. Si el foco es incorrecto, se habrán creado nuevas burocracias que luego será muy difícil modificar y no se habrá avanzado en el logro de una educación de calidad. Pero antes de entrar en detalle a esa discusión, parece prudente hacerse cargo de que la variación entre escuelas y colegios, observada en el Gráfico 5, podría responder a una inadecuada categorización socioeconómica de los establecimientos. Un afinamiento de la misma quizás haría que la dispersión de resultados que observamos en cada grupo socioeconómico se diluya. Sin embargo, su magnitud es tan alta que es difícil aceptar esa posibilidad. También podría esta realidad reflejar una selección por habilidades, pero no podemos olvidar que estamos hablando de cuarto básico y probablemente esta evidencia sólo refleja las dispares experiencias educacionales a las que se enfrentan niños que, en otros aspectos, son muy parecidos. Por lo demás, la evidencia respecto de la existencia de una marcada selección por habilidades es débil en este nivel. Si bien es posible que un esquema educativo donde los establecimientos están muy presionados para obtener resultados satisfactorios estos puedan elevarlos a través de la selección o expulsión de estudiantes (competencia S) es dudoso que esa presión esté presente en nuestro país. Con todo, existen estudios que sugieren que esa

Gráfico 5
RENDIMIENTOS EN EL SIMCE 2006

A. Lenguaje



B. Matemáticas



Fuente: Elaboración propia a partir de bases SIMCE.

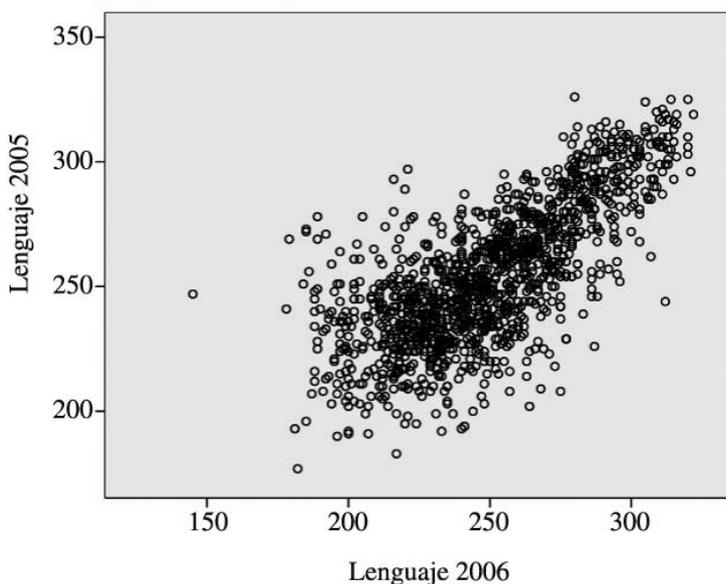
posibilidad no se puede descartar del todo¹⁵. Las conclusiones de éstos, sin embargo, son indirectas y se basan, por ejemplo, en reportes de los padres sobre si sus hijos

¹⁵ Por ejemplo, de acuerdo con Parry (1997) el 15% de las escuelas municipales y el 63% de las escuelas privadas subsidiadas en Santiago seleccionarían a sus estudiantes. Más recientemente, Elacqua y Fábrega (2004) sugieren que el 24% de las escuelas municipales y el 60% de las privadas pueden estar seleccionando a sus estudiantes.

tuvieron que rendir exámenes o completar formularios. Esto contrasta, por ejemplo, con la evidencia recogida por la encuesta CEP de junio-julio de 2006 en la cual un 94 por ciento de los padres declara tener sus hijos en los establecimientos originalmente seleccionados. Este dato parece ser, además, consistente con la evidencia de que la gran mayoría de los establecimientos tienen dificultades para llenar sus vacantes. Por otra parte, evidencia más dura, como la que proviene del informe PISA o la que arrojan las brechas P75-P25 o desviación estándar de rendimiento de los estudiantes al interior de los distintos establecimientos, no sugiere que estemos en presencia de una marcada selección por habilidades.

En este contexto cabe preguntarse si institucionalmente el país está en condiciones de afectar la dispersión de rendimiento de establecimientos que atienden a niños y niñas parecidas. Pero antes parece útil intentar dilucidar si este comportamiento tiene alguna regularidad porque si de un año a otro los rendimientos se modifican sustancialmente de un establecimiento a otro es difícil diseñar instituciones que puedan lidiar con esa irregularidad. El Gráfico 6 nos ayuda a avanzar en una mejor identificación de la situación.

Gráfico 6
SIMCE DE LENGUAJE 4° BÁSICO: REGIÓN METROPOLITANA



Aunque hay excepciones, parece observarse una marcada inercia en el rendimiento de los establecimientos. Así, un buen predictor del rendimiento del año 2005

lo constituyó el rendimiento en el año 1996 (la correlación es 0,74). Por supuesto, se podría argumentar que estamos frente a una foto de los establecimientos que estaban presentes en ambos años, pero quizás los que están entrando al sistema son mejores que los que salieron evidenciando que la institucionalidad actual sería suficiente para promover cambios en calidad. Entre 1999 y 2005 los establecimientos escolares que ofrecían básica en la RM pasaron de 1.542 a 1.764. Ese cambio es consecuencia de una salida de 152 establecimientos y una entrada de 374. Lamentablemente, la evidencia no es satisfactoria. El siguiente cuadro muestra los resultados en lenguaje que tuvieron en 1999 los que se fueron antes de 2005 y los resultados que tuvieron en 2005 los que entraron después de 1999. Se presenta para los niveles socioeconómicos C y D que es donde se concentró la entrada y salida de establecimientos¹⁶.

Cuadro 1
RENDIMIENTOS DE ESTABLECIMIENTOS QUE ENTRAN Y SALEN:
REGIÓN METROPOLITANA

| | Resultados en 1999 de los que no están ahora | Resultados en 2005 de los que no estaban en 1999 |
|-------|---|---|
| NSE C | 245 | 243 |
| NSE D | 267 | 264 |

Fuente: Elaboración propia a partir de reportes SIMCE.

Estos antecedentes preliminares sugieren –aunque no necesariamente comprueban– que nuestro sistema educativo no promueve con fuerza los aprendizajes y las competencias educativos, al menos como son capturados por el SIMCE. Cambios institucionales en esta dirección serían, entonces, bienvenidos.

3.1 Sistema de aseguramiento de la calidad

Es muy difícil imaginar desde un inicio las instituciones que son necesarias para avanzar en la calidad de la educación. Por eso, surgen nuevas o las antiguas van evolucionando para hacerse cargo de desafíos como este. Como hacíamos ver, hace poco las instituciones que hemos construido en educación no son capaces de asegurar una calidad razonable. Sabemos que no sólo es un problema de financiamiento o de insuficiente provisión

¹⁶ Debe notarse que las clasificaciones socioeconómicas difieren levemente entre mediciones, pero no creemos que ello afecte mayormente la comparación.

privada o pública de educación. Son muchas nuestras carencias, pero es evidente que una fundamental es la ausencia de un marco institucional que estime a los establecimientos educativos a mejorar sus desempeños.

Hoy día descansamos fundamentalmente en la elección de los padres. Ello es un apoyo importante, pero es insuficiente por diversas razones. No siempre privilegian la calidad académica. Que así lo hagan es legítimo, pero hay que velar por estándares mínimos para igualar las oportunidades de los niños. En otros casos sus posibilidades efectivas de elegir son muy escasas. También, porque la información sobre el desempeño de los establecimientos a los que envían a sus hijos les llega de manera muy dispersa o es difícil de interpretar. Una forma de respaldar a los padres y resguardar los intereses de los niños es avanzar hacia un sistema de aseguramiento de la calidad. Una dimensión de este sistema es perfeccionar continuamente la información asegurándose que los padres entiendan la verdadera situación en la que se encuentran, desde el punto de vista de la calidad, los establecimientos a los que envían a sus hijos.

Un objetivo complementario tanto o más importante, al igual que en los países en los que existen estos sistemas, es instalar en los establecimientos, a través de supervisiones bien pensadas, una cultura organizacional orientada a la calidad. No se trata de que los responsables de esa supervisión se involucren en la gestión de los establecimientos, los inunden de procedimientos burocráticos o exijan detalladas cuentas por cada peso que invierten, sino que realizar una supervisión o inspección que, a través de un juicio experto y profesional, prepare un informe público que evalúe la marcha del establecimiento y, en particular, revise si su gestión es coherente con el logro de una educación de calidad.

Estos procesos de aseguramiento de la calidad descansan en una autoevaluación y en el principio de que no es prioritario inspeccionar a los establecimientos de buen desempeño. Aspiran a crear una cultura en los establecimientos en la que sus prácticas estén constantemente sujetas a evaluación con el propósito de asegurar una educación de calidad. Las inspecciones buscan precisamente reforzar las habilidades de los establecimientos para autoevaluarse y facilitar los esfuerzos de mejoramiento de la calidad de la educación. Se trata, entonces, de apuntar a que se analice cómo la administración de los docentes, de las políticas y estrategias de la escuela, liceo o colegio y el uso de los recursos están impactando en las actividades que se desarrollan en la institución, la manera en que los profesores realizan sus clases y en los aprendizajes de los estudiantes. Sólo así se podrá comenzar a responder si el establecimiento está haciendo todo lo posible para alcanzar una educación de calidad.

En esta labor, como es evidente, no se lesiona la autonomía de los establecimientos ni se cuestionan sus proyectos educativos, sino que permite que los establecimientos tomen conciencia de cómo están desarrollando su gestión y las falencias que ella puede

presentar. La evaluación respecto del uso de los recursos se hace en este contexto general, pero no se exigen rendiciones de cuenta detalladas que desvíen el foco del logro de una educación de calidad¹⁷. No puede dejar de mencionarse que el proyecto de superintendencia enviado al Congreso está muy lejos de avanzar en esta dirección. Hay muy poco en él que recoja la experiencia comparada en aseguramiento de la calidad. Es más, parece desconocer totalmente esa experiencia.

En cambio, se privilegia una detallada rendición de cuentas que desviaré la atención desde la gestión pedagógica hacia una financiera. No es que ésta no deba existir pero los estándares exigidos en esta dimensión están totalmente sobredimensionados. Y en el proceso de satisfacerlos no hay nada que garantice que al mismo tiempo se está avanzando hacia una educación de calidad. No se trata de impedir el fortalecimiento de las capacidades del Estado para monitorear los establecimientos educativos sino sólo de dirigir de manera adecuada su foco. Hay muy poco en el proyecto, siendo generosos en la afirmación, que permita detonar un proceso de mejoramiento de la calidad como si ofrece la oportunidad un modelo como el que hemos sugerido más arriba.

Por supuesto, este último es compatible con la revocación del reconocimiento oficial si después de un número razonable de inspecciones se constata que no se logra orientar un establecimiento hacia el logro de una educación de calidad. La preferencia por sistemas de aseguramiento de la calidad como el resumido antes no es arbitraria, sino que descansa en la evidencia que surge de la literatura sobre escuelas efectivas. Ésta demuestra que un buen desempeño no es casualidad, sino que el resultado de características de los directivos, de las políticas y estrategias desarrolladas por cada establecimiento. Son estas prácticas las que se pueden estimular a través de estos sistemas respetando el hecho, como demuestra la literatura de escuelas efectivas, que no existe una única manera de llevar adelante una experiencia educativa significativa ni un modelo único de organización de las actividades pedagógicas¹⁸.

Estos sistemas de aseguramiento de la calidad tienen que ir acompañados de la definición de estándares de calidad que aborden los aprendizajes y las competencias que se espera que los establecimientos desarrollen en sus estudiantes. En caso contrario, un sistema de aseguramiento puede caer en discrecionalidades. Con todo, su puesta en marcha tiene la ventaja de no exigir una definición acabada de los mismos. Parece razonable iniciar esta labor con criterios generales de logro en el SIMCE, muy en línea con lo que

¹⁷ Una descripción más detallada de cómo podría funcionar un sistema de aseguramiento de la calidad se encuentra en Brunner (2007). Planteamientos que apuntan en la misma dirección hizo el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). El aporte de JUNJI (2005), antes citado, realizado para jardines infantiles, se inscribe en esta misma línea y con las obvias diferencias pertenece, conceptualmente, a esta “familia” de iniciativas.

¹⁸ Sobre escuelas efectivas véase, por ejemplo, Bellei *et al.* (2003).

establece en esta materia específica el proyecto de ley de subvención preferencial. Por sus características, un sistema de aseguramiento de la calidad es naturalmente más amplio que los lineamientos que se pueden definir a partir de una prueba como el SIMCE, pero si ellos no se satisfacen es muy difícil asegurar una educación de calidad.

3.2 *La gestión de la educación pública*

¿Por qué preocuparse de manera especial de la educación municipal si la presentación de resultados que se hace cada vez que se da a conocer el SIMCE sugiere que no hay mayores diferencias entre establecimientos municipales y particulares subvencionados? La realidad es que los estudios más recientes, que en lugar de utilizar información agregada a nivel del establecimiento realizan estimaciones utilizando la información de cada estudiante, muestran que los establecimientos particulares subvencionados son más efectivos que los municipales en magnitudes que no sólo son significativas desde el punto de vista estadístico sino que también educacional, llegando en algunas estimaciones en representar entre un 15 y un 40 por ciento de una desviación estándar¹⁹. Por supuesto, se podría sostener que ello puede atribuirse a un proceso de selección de estudiantes en los establecimientos particulares subvencionados²⁰. Sin embargo, Sapelli y Vial (2005) y Anand *et al.* (2006) utilizando metodologías alternativas sugieren que la mayor efectividad de los establecimientos particulares subvencionados respecto de los municipales no puede atribuirse a una eventual selección. La gestión pública debe, entonces, analizarse con atención.

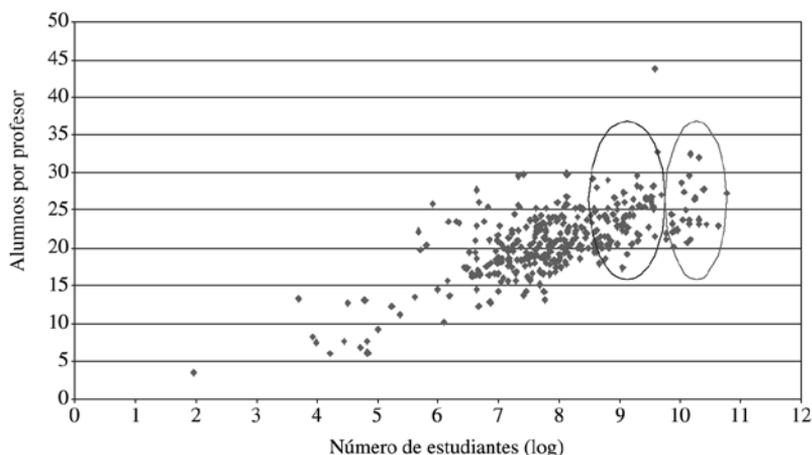
Hay tres grandes restricciones que enfrenta la gestión pública que, al menos en teoría, no están presentes en la gestión privada. La primera dice relación con la dispersión y tamaño de la comuna y es, especialmente, relevante en los sectores rurales. Este, en principio, es una dimensión que dice relación con el diseño adecuado del financiamiento por estudiante y el debate respecto de si la subvención debe incluir un monto asociado a transporte. No lo vamos a tratar en esta ocasión. La segunda dice relación con los costos que impone el estatuto docente a la gestión municipal. Estos apuntan, por una parte, a la gestión financiera propiamente tal y, por otra, a la gestión pedagógica.

¹⁹ Entre estos estudios se encuentran Mizala y Romaguera (2001) y Sapelli y Vial (2002). McEwan (2001) encuentra que esta conclusión es cierta solo para los establecimientos católicos subvencionados, mientras que no habría diferencias entre establecimientos municipales y los particulares subvencionados no religiosos. Una discusión y análisis sobre la evidencia y su interpretación puede encontrarse en Sapelli (2003).

²⁰ De hecho, ésta es la tesis de Hsieh y Urquiola (2003) para explicar los resultados observados en el país. Sin embargo, este estudio no considera que la apertura de los colegios particulares subvencionados no es independiente del desempeño de los establecimientos públicos de las zonas en que los primeros deciden instalarse.

Es en esta segunda dimensión donde estos parecen ser particularmente relevantes. En la primera, en cambio, estos parecen ser más acotados. Por supuesto, hay costos relevantes impuestos por negociaciones centralizadas que comprometen en demasía los dineros que ingresan por subvenciones y que, eventualmente, no permiten un balance adecuado de los gastos necesarios para apoyar una educación de calidad. Con todo, la evidencia anecdótica sugiere que respecto de los particulares subvencionados los mayores gastos no irían más allá del 10 por ciento. Se requiere, sin embargo, estudios más acuciosos. En cualquier circunstancia y al ser el gasto en docentes la parte más significativa del presupuesto, el Gráfico 7, que muestra la relación alumnos-profesor de acuerdo al tamaño del número de matriculados en cada municipio (escala logarítmica), sugiere una gestión muy dispar. Hay grandes diferencias en la relación alumno-profesor para municipios con tamaños similares de matrícula. Éstas indudablemente que se traducen en una importante diferencia en el costo por estudiante para cada municipio y que, en principio, podrían abordarse a través de instrumentos como el PADEM. Que ello no se haga es una decisión más bien política, posiblemente asociada a eventuales costos electorales de despedir profesores o cerrar escuelas y liceos. Por ello es que sería muy dañino que estas diferencias de gestión se validaran desde el gobierno central a través de asignaciones especiales. De ahí que el marco bajo el cual se asignen los 100 millones de dólares, recientemente anunciados, para mejorar la gestión municipal debe ser cuidadosamente evaluado.

Gráfico 7
DISPAR RELACIÓN DE ALUMNOS POR PROFESOR EN MUNICIPIOS: 2005



Fuente: Elaboración propia a partir de SINIM.

Los resultados financieros no son los únicos afectados por la dispar gestión de los municipios. También lo son los desempeños educativos. Las diferencias entre municipios en el SIMCE son significativas aun después de controlar por la composición socioeconómica del estudiantado, el gasto por alumno y las restricciones impuestas por el estatuto docente. Éstas pueden alcanzar a casi dos veces la desviación estándar del instrumento señalado.²¹ Las diferencias, como hacíamos notar en el Gráfico 5, no son solo entre establecimientos municipales sino que entre municipios. El estatuto docente, entonces, ayuda a explicar sólo parcialmente el insuficiente desempeño de los establecimientos. A partir de esta dispar realidad es muy difícil concluir que la municipalización de la educación ha fracasado. En algunos casos hay buenos resultados y como sugieren Paredes y Paredes (2007) estos no dependen, como habitualmente se argumenta, del tamaño de la comuna²². Ello no significa que no se puedan abrir espacios para concretar nuevas formas de gestión descentralizada en educación que, sin desconocer la responsabilidad última de los alcaldes en la gestión, permitan mejores gestiones. En este sentido permitir la creación de corporaciones públicas de giro único que reúnan los establecimientos de una o más comunas con un directorio integrado por alcaldes y representantes de la comunidad que supervisa un director ejecutivo, nombrado por un sistema como el la alta dirección pública, es un camino que puede explorarse. Hay que recordar, en todo caso, que cada establecimiento estaría sujeto al sistema de aseguramiento de la calidad y, por tanto, obligaría al municipio a una organización alternativa a rendir cuentas por su desempeño. Por supuesto, una vez que hay apertura a una administración distinta de los establecimientos públicos se pueden probar con formas alternativas a las aquí propuestas. No es necesario privilegiar una en particular, sino que se puede “experimentar” con diversas opciones, de modo de evaluar cuál de ellas produce mejores resultados. Sin embargo, un aspecto es crucial. Deben ser organizaciones suficientemente descentralizadas que permitan una adecuada separación entre el nivel de las políticas y control de la gestión propiamente tal. La alternativa de corporaciones regionales en un país unitario como el nuestro no satisface adecuadamente esta necesaria separación de funciones.

3.3 La “Cuestión” Docente

Es indudable que los logros de aprendizajes y los desarrollos de las capacidades, habilidades y destrezas necesarias para interrelacionarse en el mundo actual se concretarán finalmente en la sala de clases. Los docentes son en ese lugar los grandes actores.

²¹ Sobre esto, véase Paredes y Paredes (2007).

²² En su estudio, el número de estudiantes matriculados no afecta los resultados en el SIMCE (Tabla 2) o bien va en la dirección contraria a la que tradicionalmente se señala, es decir, a menor tamaño los resultados son mejores (Tabla 4).

Es importante que sus incentivos estén orientados a lograr esos objetivos, pero también tienen que estar dotados de las competencias para poder perseguirlos. Sobre este último punto se ha vuelto un “lugar común” sostener que las universidades no han estado a la altura de los desafíos que supone la formación inicial de los docentes, pero no por eso ello está alejado de la realidad. Aunque ha habido avances, aún se está lejos de tener una formación adecuada. La preparación en contenidos es insuficiente, no hay formación de las capacidades para la enseñanza de lectura en los primeros cursos y el desarrollo de habilidades de escritura, las discusiones en los programas de pedagogía son muy teóricos sin referencia a experiencias pedagógicas concretas, falta integración de departamentos al interior de las facultades y no hay oportunidades de practicar y desarrollar pedagogías apropiadas, entre otros factores²³. A este listado parece conveniente agregar la falta de preparación para manejar clases con niños y jóvenes de distintas habilidades e insuficiente capacidad para planificar clases. La acreditación obligatoria de los programas de pedagogía, acordada en el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior aprobado hace dos años, puede contribuir a avanzar hacia una mejor formación inicial, pero probablemente se requieren iniciativas adicionales que garanticen que el ingreso y la permanencia en la profesión docente satisfagan estándares mínimos para desempeñarse en la sala de clases.

A las falencias en formación inicial debe agregarse que el desarrollo profesional continuo tampoco está orientado con claridad a la mejora de las competencias docentes y, en particular, a remediar los vacíos heredados de la primera formación o a enfrentar los nuevos desafíos que surgen durante la vida profesional del docente. El perfeccionamiento parece formar más bien parte de una estructura de remuneraciones, cada vez más compleja, donde la acreditación de los cursos, que realiza el CPEIP, no garantiza realmente calidad. No es tampoco su objetivo, de ahí que la realización de estos cursos rara vez signifique un beneficio para el niño o joven que interactúa en la sala de clases con el docente capacitado. La formación continua tiene que responder a una necesidad evidente de un establecimiento para satisfacer los requerimientos que le impone un sistema de aseguramiento de la calidad exigente. Por tanto, debe tener un sentido preciso orientado a lograr una educación de calidad.

Esta reflexión nos permite volver al inicio de esta subsección cuando argumentábamos que el profesor tiene que tener su foco en el aprendizaje de sus estudiantes. El marco que regula actualmente las condiciones de trabajo y salariales de los profesores está lejos de orientar a los docentes en esa dirección. Este está muy marcado por el estatuto docente de 1991 y en parte debe entenderse como la respuesta a un retroceso significativo de las condiciones laborales de los profesores durante la década de los 80²⁴.

²³ Sobre esto véase OECD (2004), pp. 137-148.

²⁴ Sobre esto, véase, por ejemplo, Rojas (1997).

Pero en los tiempos actuales requiere modificaciones sustanciales. Hay creciente consenso que el estatuto debe ajustarse a las exigencias que enfrenta nuestra educación, aunque los énfasis y direcciones del ajuste están lejos de acordarse²⁵.

Pensamos que en su estado actual privilegia en exceso la estabilidad de los docentes por sobre los intereses de los establecimientos y, sobre todo, de los estudiantes. Por ejemplo, el artículo 72 del estatuto docente es completamente inefectivo para remover a los profesores que incumplen su labor profesional. En la misma dirección el orden de prelación establecido para terminar las relaciones laborales en caso de ajuste de la planta a la realidad de la matrícula comunal. El acuerdo del año pasado entre las autoridades educativas y el Colegio de Profesores para permitir que se incorpore a los profesores en edad de jubilar en el primer lugar de ese orden es un avance importante. Con todo, ello no debería ser un obstáculo para permitir la remoción de profesores incumplidores porque su permanencia daña el clima en los establecimientos, la motivación de los buenos profesores y la gestión pedagógica, entre otros aspectos.

El estatuto, además, es “ciego” a las particularidades de cada realidad educativa con las consiguientes dificultades para la gestión. Así, por ejemplo, la definición de los salarios, a través de normas generales y que no pueden ser enmendadas por los equipos directivos, no permite dar cuenta de las necesidades de los distintos planteles y la escasez relativa de profesionales de la educación en distintos lugares del país o de las alternativas profesionales que tienen algunas especialidades pedagógicas. La estructura salarial que se observa en el cuerpo docente no parece guardar mucha relación con la que se observa en otras actividades profesionales. Se van, entonces, elevando las dificultades de gestionar las escuelas, que se hacen aún más relevantes si se considera la poca injerencia que tiene el equipo directivo del establecimiento en la evaluación docente. Estos esquemas laborales rígidos al crear trabajadores “protegidos” incentivan mecanismos alternativos de contratación. Es lo que sucede, por ejemplo, con los profesores a contrata que no sólo carecen de las mismas condiciones laborales de los profesores que están regidos por el estatuto, sino que su situación tiende a ser más precaria que los trabajadores que se rigen por la legislación laboral común.

Por supuesto, una gran mayoría de países tienen estatutos especiales para sus profesores que tienen que ver con su gran capacidad de organización y movilización, pero afectan en mayor proporción los salarios de los docentes y aunque hay restricciones importantes para el despido esta posibilidad no se suprime del todo. Es particularmente difícil en los países que consideran al profesor como un servidor público de carrera, pero son pocos los países donde ésta es la naturaleza contractual: Alemania, Austria,

²⁵ Basta revisar el capítulo sobre docentes contenido en el informe final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.

España, Francia, Grecia, Polonia y Portugal se acercarán a esta categoría, pero en los demás países desarrollados hay esquemas más flexibles. Incluso en Austria, Francia y Polonia, a pesar del estatus especial, habría posibilidades de terminar contratos si hay demostración de incompetencia o incumplimiento. En Alemania y España estas posibilidades no son evidentes y generan mucho debate²⁶.

En Chile el financiamiento por estudiante hace que las normas del estatuto tengan una rigidez adicional. En el caso europeo la planilla salarial es típicamente financiada directamente por el gobierno central o federal y, por tanto, las finanzas de los sostenedores locales no son afectadas cuando se producen negociaciones centralizadas. En nuestro caso se producen crecientes divorcios entre las demandas financieras del estatuto y el financiamiento efectivo que el Estado otorga a los establecimientos municipales, sobre todo porque las características del profesorado en cada uno de los municipios pueden diferir marcadamente. La estructura salarial en el sector municipal se ha vuelto extraordinariamente compleja, producto de las diversas asignaciones que se han ido creando e incorporando, las que, en muchos casos, no tienen mayor justificación, recompensándose desempeños o perfeccionamientos que no tienen un impacto cierto sobre la calidad de la educación ofrecida y que significan costos adicionales para los municipios que no necesariamente tienen una contrapartida en el monto de la subvención que intenta, apenas aproximadamente, dar cuenta de una realidad “promedio”.

Parece necesario, entonces, introducir cambios al régimen laboral de los docentes, asegurando algún grado mayor de libertad para los sostenedores públicos de educación. Dos requisitos parecen esenciales. En primer lugar, que puedan “protegerse” de negociaciones centralizadas. Para ello es indispensable que éstas no consuman todos los recursos de la subvención y contemplen aspectos muy generales y básicos. Por cierto, como no se pueden cambiar las condiciones ya pactadas, criterios de estas características deben definirse para aumentos salariales futuros. En un esquema de estas características las negociaciones salariales con los profesores se realizan en el nivel local y, eventualmente, en el establecimiento en cuestión. Un temor característico de un ambiente más desregulado es que ello distraiga los recursos hacia otras áreas más “vistosas” de la educación y ponga en riesgo los salarios de los profesores, decisiones que afectarían el crecimiento de los salarios y la capacidad, entonces, para atraer y retener profesores efectivos. Se argumenta, además, que basta con que algunos pocos establecimientos o municipios sigan este camino para producir una externalidad que afectaría a todo el sistema educativo.

En un sistema educativo en el que se monitorea el cumplimiento de una educación de calidad, a través de instituciones especialmente preocupadas de este objetivo, es

²⁶ Sobre estos aspectos véase Eurydice (2003), Volumen 3.

difícil pensar que se creen incentivos para descuidar la situación de los docentes. Pero esos temores se pueden alivianar si, además, los aumentos en recursos públicos van acompañados de cláusulas que exigen destinar una proporción definida de esos nuevos recursos a aumentar remuneraciones. Por cierto, para no limitar la gestión pedagógica las disposiciones señaladas no deberían definir la distribución de esos recursos entre los profesores.

Parece razonable, además, que la evaluación de los profesores ocurra descentralizadamente y, en especial, que el artículo 72 del actual estatuto docente se pueda expandir para cesar a los profesores incumplidores cada vez que sea necesario. Por cierto, pueden tomarse resguardos frente a los temores de discriminación o despido arbitrario que expresan los profesores en estas circunstancias. La necesidad de pagar indemnizaciones desalienta los comportamientos arbitrarios, especialmente si los establecimientos están sometidos a un régimen de aseguramiento de la calidad. Pero, además, no hay razones para que no se puedan diseñar sistemas transparentes de evaluación docente en el nivel local como de hecho ocurre en varios países, entre otros, Australia, Bélgica o algunos estados alemanes²⁷. Estos sistemas locales podrían ser validados por el sistema de aseguramiento de la calidad. Además, se puede limitar la proporción de docentes que se puede despedir cada año. La necesidad de permitir mayores grados de libertad en la terminación de los contratos obedece a que una buena gestión, una elevada moral de los establecimientos y una internalización de las responsabilidades educativas son imposibles si los sostenedores no pueden sancionar profesionales incumplidores como ocurre en todas las actividades humanas.

Estas transformaciones se pueden hacer gradualmente. Es muy probable, sin embargo, que políticamente no sea posible un reemplazo completo. Es muy probable que el marco que regula las condiciones laborales de los profesores evolucione hacia el concepto de carrera docente. El riesgo de “gatopardismo” estará ciertamente presente. Un esquema desregulado, en cambio, tiene enormes virtudes. Desde luego, es fácil de compatibilizar con un sistema de financiamiento por estudiante como el que está presente en Chile y que tiene importantes virtudes. Además, en un contexto donde hay aseguramiento de la calidad y obligación de rendir cuentas sobre los desempeños educativos existe la posibilidad real de que se alcancen de una forma más descentralizada los mismos objetivos a los que aspira una carrera docente bien diseñada. Esto es independiente de intereses particulares como los de los gremios de profesores. Por supuesto, en ausencia de esas dimensiones un sistema descentralizado de remuneraciones puede distorsionarse. Por eso que tener las instituciones mencionadas en funcionamiento es indispensable para avanzar hacia ese sistema descentralizado de remuneraciones.

²⁷ Véase, por ejemplo, OCDE (2005), Tabla 6.5.

Para generar más consensos quizás es imprescindible acompañar ese sistema más descentralizado de remuneraciones con algunos ingredientes de una carrera docente. Desde luego, un compromiso de largo plazo para asegurar a los profesores salarios que atraigan a las generaciones más jóvenes a la profesión docente, que en proporciones demasiado significativas, privilegian otras disciplinas e inviten a los buenos docentes actuales a mantenerse en la profesión. Las definiciones salariales deben reconocer la escasez relativa en algunas disciplinas de la enseñanza por sobre otras y deben ir acompañadas de un reconocimiento de que es necesaria una mayor dispersión en los salarios entre profesores para asegurar la retención de profesores efectivos. En el mismo sentido, los umbrales salariales máximos deben subir, respecto de la situación actual, para aumentar los incentivos a permanecer en la carrera docente. No es adecuado que esos umbrales se alcancen solo con el paso del tiempo, sino que deben ser fruto de las capacidades pedagógicas o directivas demostradas en el ejercicio de la profesión. Esto significa que los salarios tienen que estar más vinculados al desempeño que a la antigüedad.

Por supuesto, avanzar en esta dirección sólo tiene sentido si los sostenedores y los equipos directivos responsables de cada establecimiento público tienen mayor injerencia en la evaluación de los docentes y, por lo tanto, en la determinación de sus salarios. Sin embargo, esta evaluación debe ser transparente y sus procedimientos aprobados, como señalábamos anteriormente, por la agencia encargada del régimen de aseguramiento de la calidad. Las evaluaciones deben dar origen, en la mayoría de los casos, a un proceso formativo y sólo en contadas excepciones generar la terminación de los contratos.

La posibilidad de formación continua debe estar siempre presente, pero ella permitirá mayores remuneraciones siempre que signifiquen un impacto positivo sobre competencias pedagógicas. La carrera docente podrá privilegiar el desempeño en establecimientos cuyos niños se encuentren entre los más desaventajados del país. En caso de que se trate de un profesor claramente efectivo el premio por desempeñarse en esos establecimientos podría ser aún más elevado.

Los profesores que, de manera reiterada, no tengan los méritos para ascender en la carrera docente deberán abandonar definitivamente esta profesión. En el mismo sentido, las personas que ingresen a esta carrera podrán tener un período de prueba. Sólo una vez que lo superen podrán ser considerados titulares. Esta iniciativa puede y, quizás, debería ser acompañada con exámenes de habilitación para la profesión docente. Estos tienen la virtud de enviar una señal clara a las universidades de cómo están egresando sus estudiantes de pedagogía y qué es lo que se espera de ellas. Se logra así que las universidades, algo que hasta ahora han hecho muy parcialmente, sean más sensibles a las demandas educacionales actuales²⁸. Estos sistemas de certificación docente

²⁸ El informe de Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación contiene una propuesta al respecto cuya aplicación es interesante de evaluar y debatir.

deberían estar radicados en la agencia aseguradora de la calidad o en una institución como el CPEIP, convenientemente reestructurado para estos propósitos. Una eventual titularidad otorgaría un aumento de remuneraciones, pero no garantiza la permanencia en la carrera docente. Ello requiere mantener los estándares de enseñanza que dieron origen a la titularidad. Los profesores que cumplan la edad de retiro tendrán prioridad de salida cada vez que se requiera ajustar la planta docente o bien si muestran incumplimientos en su labor. En estos casos no habrá derecho a un proceso formativo. Los profesores de excelencia también podrán ascender en esta carrera si se dedican a ser mentores de otros docentes o monitorearlos durante el período de prueba.

Una carrera docente, en particular los aumentos de remuneraciones, debe compatibilizarse adecuadamente con el sistema de financiamiento escolar. Hay que recordar que este es por estudiante. En algunos casos, para no distorsionar el financiamiento por estudiante, algunos aspectos de la remuneración se podrían financiar con un fondo de compensación especialmente creado para estos propósitos, por ejemplo en el caso del premio por educar en sectores de mayor pobreza. Es algo que, en todo caso, debe analizarse cuidadosamente para no introducir distorsiones o incentivos incorrectos. Los déficits de remuneraciones de los profesores nacionales también hay que calificarlos. Por ejemplo, una reciente publicación de la OECD (2006), *Education at Glance 2006*, indica que después de 15 años de servicio los profesores nacionales de primaria obtienen un salario que es 1,11 vez el producto per cápita. Esta proporción llega a 1,32 vez en el caso de los países de la OCDE aunque con diferencias muy marcadas que van desde 0,87 vez para Noruega a 2,36 veces para Corea del Sur²⁹. En el caso de la educación secundaria los guarismos son 1,16 y 1,42 para Chile y la OCDE, respectivamente. Claro que estos indicadores son algo inestables en el tiempo. Dos años antes, el mismo informe había establecido que en Chile, en la educación básica, el salario era 1,37 vez el ingreso per cápita y de 1,31 vez para el promedio de los países de la OCDE³⁰. En la educación media llegaba a 1,43 vez el ingreso per cápita, igualando el promedio de la OCDE³¹. Por supuesto, esta variación está muy influida por el cambio en la tendencia reciente que ha reducido la tasa de aumento promedio de las remuneraciones que a su vez está influida por la leve pérdida de importancia relativa del sector educación en el presupuesto público en los últimos años. En este sentido la comparación internacional requiere de plazos más largos. Esa mirada sugiere que Chile está en el promedio del concierto internacional.

Con todo, la elevada desigualdad de ingreso que exhibe nuestro país no hace que los docentes se sientan satisfechos con estas comparaciones. En parte, porque esa

²⁹ Los datos corresponden a 2004.

³⁰ Entre estos países la razón más alta se da en Corea del Sur con 2,69 veces.

³¹ También es Corea con 2,69 el que presenta el salario relativo más alto.

desigualdad se explica por los elevados premios a la educación que se observan en nuestro país. Típicamente un graduado universitario tiene en nuestro país un salario que, en promedio, es cuatro veces superior al de un graduado de la educación secundaria. En los países desarrollados esta razón rara vez supera las dos veces. La creciente “profesionalización” de la pedagogía, que seguramente se consolidará con la acreditación obligatoria de esta disciplina, lleva a una comparación de los salarios de los docentes con aquellos de otras profesiones. En ese sentido conviene recordar que los profesores reciben un retorno promedio por año de educación y por poseer título profesional menor al resto de los trabajadores. Sin embargo, parten de un salario más alto que aquellos que no son profesores (Mizala y Romaguera, 2005). El mismo artículo sugiere que el salario de profesores como ocurre en otras profesiones no es dependiente del género. En este sentido, en general, las profesoras obtienen en la mayoría de los casos salarios iguales o mayores a las mujeres que no son profesoras. No es el caso de los hombres profesores que, en general, obtienen menores salarios que otros hombres que no son profesores.

El análisis de los profesores debe incluir, además, una reflexión más amplia sobre las condiciones de trabajo de los profesores. Enfrentan, en general, cursos grandes y, además, tienen, en términos comparativos, una proporción baja de horas fuera de aula. En OECD (2006) se reporta que los profesores chilenos tienen que hacer 873 horas de clases en el aula durante un año. En cambio, los países de la OCDE, en promedio, realizan en el mismo período sólo 805 horas de clases. En el caso de la educación secundaria el número de horas que están expuestos al aula alcanza a 704 (*lower secondary*) y 663 (*upper secondary*). La evidencia no sugiere que reducir el tamaño de las salas de clases ayude al logro de una mejor educación. Respecto de la segunda dimensión es contradictoria. Aunque una buena planificación de las clases y la retroalimentación continua a los estudiantes –que un menor número de horas frente al aula permitirían– son considerados factores que apoyan una educación de calidad.

3.4 *La estructura educativa*

Si se miran los resultados del SIMCE se produce un deterioro relativo de la educación financiada con recursos del Estado, respecto del sector particular pagado, al pasar de cuarto básico a segundo medio. Se nota en las diferencias estandarizadas en los puntajes entre establecimientos particulares pagados y municipales que en segundo medio son superiores a cuarto básico, pero sobre todo en la distribución de los puntajes. Así, por ejemplo, en el 10 por ciento de rendimientos superiores en la prueba SIMCE la proporción que proviene de colegios pagados crece en un 63 por ciento. Aunque no hay un único factor detrás de este mayor rezago relativo respecto del sector privado es altamente probable que en ello influya una incapacidad de los profesores de enseñarle

en los niveles intermedios adecuadamente los contenidos a alumnos y alumnas. La evidencia de que ello está sucediendo se desprende de pruebas como el TIMSS. En ésta, por ejemplo, los profesores que enseñan a un 72 por ciento de los estudiantes de octavo básico confiesan que en las clases de matemáticas se enfatizan principalmente los números. El promedio internacional es de 14 por ciento. Un promedio internacional del 74 por ciento confiesa que en las clases de matemáticas los estudiantes de este nivel educativo concentran sus esfuerzos en la enseñanza combinada del álgebra, la geometría y los números. En Chile esa proporción llega tan solo a 19 por ciento. Complementando esta información cabe recordar que sólo un 24 por ciento de los estudiantes de octavo básico asisten a clases con profesores que tienen una alta confianza en su preparación para enseñar esta disciplina. El promedio para los países que participaron en esta prueba llega a un 60 por ciento.

Esto responde a una realidad innegable. Desde que se extendiera en la segunda mitad de los 60 la educación primaria de seis a ocho años nuestro sistema de formación de docentes no se ha puesto al día. No es fácil tampoco hacerlo. Aspirar a entregar a los profesores las suficientes competencias, habilidades y destrezas para abordar con eficacia los primeros cuatro años de la enseñanza básica y los segundos cuatro de esta modalidad es francamente ilusorio. Por eso es que no es una estructura habitual en los sistemas educativos comparados. Parece razonable avanzar a una modalidad de 6, 4 y 2 o 5, 5 y 2 para asegurar profesores suficientemente especializados y dotados de las competencias y conocimientos necesarios para llevar adelante correctamente la tarea formativa de los estudiantes de cada uno de estos niveles³². Los dos últimos años deberían permitir una elección de modalidad, tal como ocurre actualmente, pero también una formación más especializada donde el estudiante profundice sus intereses más precisos.

3.5 *El Ministerio de Educación*

Por cierto, toda reforma institucional supone modificar la estructura del Ministerio de Educación. Desde luego, crear un sistema de aseguramiento de la calidad, que estimamos debería tener un carácter muy independiente, supone una transformación muy significativa. Tomaría tiempo entrar en detalles demasiado específicos, pero hay tres áreas que parece significativo enfatizar y que actualmente no están representadas o si lo están su presencia es muy débil. Por supuesto, partiendo de la base de que el Ministerio es el encargado de las normas que regulan al sector y de diseñar y llevar adelante las políticas educativas. El principal gasto del Ministerio es la subvención escolar. Es, por tanto, el primer instrumento con el que cuenta la autoridad para moldear el proceso educativo. Sin embargo, nada se hace en el Ministerio para investigar su diseño óptimo

³² Un buen punto de partida para iniciar esta discusión se puede encontrar en Cox (2007).

y la manera más adecuada de canalizarla a los establecimientos. Dada la importancia de la misma parece razonable tener una dirección de subvenciones que cumpla con tres roles fundamentales: definir los canales más apropiados para pagarla, asegurar el buen uso de los recursos y revisar y proponer el diseño de la subvención. La segunda de estas tareas se pretende abordar, estimamos que de manera totalmente sobredimensionada, a través de la Superintendencia de Educación, pero una institución como la que aquí proponemos parece mucho más razonable. Hay economías de ámbito en el pago y control de los recursos y a partir de la experiencia acumulada se pueden diseñar buenos y simples sistemas de control de los recursos. La tercera de estas tareas es indispensable si se quiere avanzar en equidad y calidad. Por ejemplo, ¿son adecuados los montos definidos en el proyecto de subvención preferencial para corregir el hecho de que es más caro educar a los niños y jóvenes de menor capital cultural? ¿Qué estudio respalda estos montos? Estas preguntas se pueden extender a la subvención rural. Se requiere una discusión más transparente y técnica en este ámbito. Parece razonable que ello esté guiado por la oficina encargada de cancelar y controlar la subvención.

La Unidad de Currículo y Evaluación debe fortalecerse. Su presencia es necesaria, pero actualmente está insuficientemente institucionalizada. Es probable que la instalación de un sistema de aseguramiento de la calidad deje fuera del ámbito de esta unidad la evaluación³³. Por supuesto, estamos sugiriendo que la administración del sistema esté en esta nueva institución, pero su ejecución debería subcontratarse en instituciones especializadas como ocurre en la actualidad. Pero una mayor preocupación por la calidad exige la elaboración de estándares referenciales para guiar los procesos de aseguramiento de la misma. Parece razonable situar en esta organización la elaboración y revisión de esos estándares, por supuesto previa aprobación del Consejo Superior de Educación o su reemplazante³⁴. Por cierto, es indispensable que los estándares de calidad definidos por esta institución estén en línea con los recursos existentes. Se requiere, entonces, un trabajo coordinado con la “nueva” dirección de subvenciones. Parece conveniente responsabilizar también a la Unidad de Currículo y Estándares de los materiales educativos como textos escolares y de asegurar la disponibilidad de buenos planes y programas para los diversos establecimientos subvencionados. Al respecto, proponemos que asegure la existencia de un banco de proyectos educativos integrales, compatibles con el currículum nacional, pero adquiridos entre establecimientos “exitosos”. Eso permitiría una mayor diversidad. Hay que recordar que aproximadamente el 86 por ciento de los establecimientos del país utilizan los planes y programas oficiales.

³³ De hecho, en el proyecto que crea la superintendencia la evaluación del SIMCE se aloja en esta nueva institución.

³⁴ El proyecto de Ley General de Educación lo reemplaza por el Consejo Nacional de Educación.

Una tercera unidad que es indispensable, sobre todo en presencia de una agencia aseguradora de la calidad, es una de apoyo a los establecimientos para que puedan abordar las recomendaciones de dicha agencia. Estas pueden involucrar apoyos transitorios de recursos para contratar, por ejemplo, asesores pedagógicos o terminar el contrato de profesores incumplidores que signifiquen desembolsos de recursos. La asignación de dineros para estos propósitos a través de fondos concursables debería ser administrada por una institución de esta naturaleza. También debería responsabilizarse de gestionar y apoyar la reubicación de estudiantes cuando las autoridades políticas, siguiendo el consejo de la instancia aseguradora de la calidad, cierren establecimientos educativos o revoquen su reconocimiento.

Hay dos oficinas adicionales que el Ministerio de Educación debería considerar con detención para definir de la mejor forma posible políticas y responsabilidades. Por una parte, está la educación rural. Por otra, la educación de adultos que en el mediano y largo plazo debería ir evolucionando hacia programas de educación continua. Ambas tareas están radicadas en el Ministerio, pero están lejos de comprender una institucionalidad adecuada. La educación rural ha ido perdiendo peso como resultado de la migración campo-ciudad, pero aún nos acompañará por un buen tiempo. En muchas ocasiones la institucionalidad diseñada y las políticas aplicadas no se adaptan suficientemente bien a la realidad rural. Esta tarea tiene que estar en manos de una oficina especializada. En materia de educación continua debe diseñarse una estrategia que aborde los desafíos que impone la rápida depreciación que sufren los conocimientos y las destrezas que entrega la educación escolar. Esto supone una mejor coordinación con los programas de capacitación e iniciativas como Chile Califica.

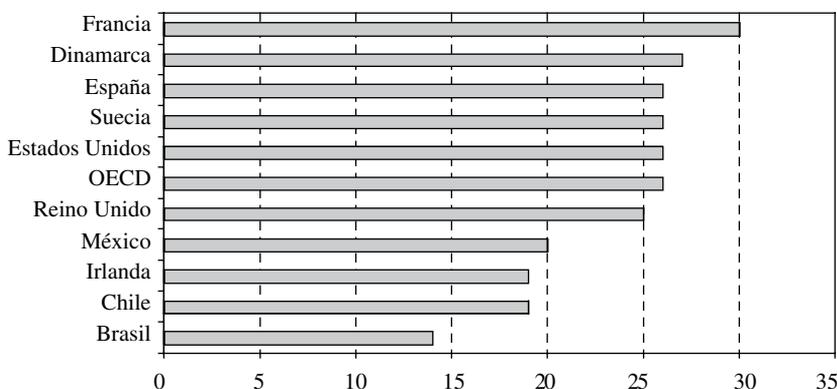
4. Financiamiento: recursos y diseño

La discusión respecto de cuánto gastar en educación siempre es difícil de dilucidar. La evidencia empírica no indica que, por sobre lo que es un nivel mínimo que hace operativo al sistema educativo, los fondos adicionales se traduzcan en mejores desempeños. Sin embargo, no puede olvidarse que nuestro país gasta relativamente poco en educación. Actualmente el gasto público en educación equivale a un 3,8 por ciento del PIB, una proporción que está por debajo del 5,5 por ciento promedio que gastan los países industrializados. Claro que ellos gastan en educación superior en torno al 1,1 por ciento del PIB en educación superior, mientras que nosotros sólo gastamos un 0,5 por ciento. Para la educación escolar, entonces, se acercan los resultados, pero aún permanecemos bajo los niveles de los países industrializados. Además, como la inversión socialmente más rentable es la que ocurre en los niveles preescolares, nuestros escasos recursos deberían gastarse con mayor prioridad en ese nivel. En nuestro país este sano principio no se satisface del todo. La sensación, entonces, es que debemos reacomodar el gasto

y no sólo gastar más. Respecto de esto último, sin embargo, no debemos olvidar el gráfico siguiente como referencia de un insuficiente gasto.

Ahora esto también sugiere que la insuficiencia de gasto es acotada: los países promedios de la OECD gastan en promedio un 37 por ciento más, respecto de su ingreso per cápita, que nuestro país. El reajuste de 15 por ciento para la subvención anunciada el pasado 21 de mayo ayuda a reducir la brecha, pero aún falta para repararla. Por supuesto, el gasto por estudiante depende también de la realidad socioeconómica del país. La fuerte desigualdad del país hace pensar que alcanzar un gasto por estudiante equivalente al 26 por ciento de nuestro ingreso per cápita puede ser sólo un piso mínimo. Es una materia que requiere mayor análisis, pero no se puede olvidar que la evidencia disponible sugiere que los resultados educativos dependen del capital cultural y social de los estudiantes. Por ello, el logro de una calidad educativa mínima para todos exige un esfuerzo económico desigual. Mientras menor el capital cultural y social del estudiante mayor es el gasto requerido. Como en nuestro país dicho capital, al igual que los ingresos, está muy desigualmente distribuido, es razonable pensar que la inversión requerida debe ser mayor que los países desarrollados que han sido históricamente menos desiguales que Chile.

Gráfico 8
GASTO POR ESTUDIANTE EN EDUCACIÓN SECUNDARIA
COMO PROPORCIÓN DEL PIB PER CÁPITA
 (Alrededor de 2004)



Fuente: OECD (2006).

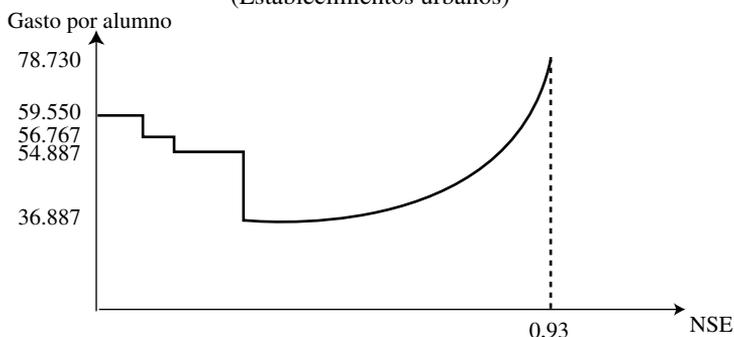
En nuestro país se permite, además, que los padres contribuyan con sus propios recursos a los establecimientos particulares subvencionados. Se prohíbe que lo puedan hacer en establecimientos municipales. Esto introduce una discriminación entre esta-

blecimientos, pero principalmente entre familias, al obligar a las que quieren contribuir al establecimiento de sus hijos a optar por uno particular subvencionado antes que uno municipal. Pero, además, produce inequidad en el gasto por estudiante, algo que debe corregirse³⁵. Por supuesto, ambas afirmaciones deben, en el margen, calificarse porque los establecimientos municipales reciben a través del presupuesto nacional y de los presupuestos municipales recursos adicionales a la subvención. Claro que los segundos tampoco se distribuyen de manera especialmente equitativa. En cualquier caso el área de los recursos debe ser objeto de una revisión mayor. Sobre todo, porque el financiamiento compartido está, en general, correlacionado con la situación de ingresos de la familia y, en particular, con su capital cultural. Se genera, entonces, un esquema en el que, por diseño, el financiamiento por estudiante está inversamente correlacionado con su capital cultural. Por cierto, son muchos los países en los que esta realidad está presente, pero cabe preguntarse si no es posible diseñar un sistema alternativo que por lo menos amortigüe esa correlación inversa.

La necesidad de un gasto por estudiante desigual sólo se ha internalizado en los últimos años. Así, sólo desde el segundo semestre de 2005 se discute en el Congreso un proyecto de ley para modificar esta situación. El proyecto contempla una subvención preferencial adicional si se es vulnerable y, en un último anuncio del 21 de mayo pasado, recursos adicionales para el establecimiento si este supera distintos umbrales de vulnerabilidad. Estos umbrales se aplican a establecimientos con 15, 30, 45 y 60 por ciento de alumnos vulnerables. Se presentan, entonces, varios casos. Si un estudiante es vulnerable recibe la subvención preferencial y el establecimiento en el está matriculado una subvención adicional, sólo si los acompaña un número suficiente de alumnos vulnerables. Si no es vulnerable, aunque supere esta condición apenas en el margen, recibe sólo la subvención básica y si está en un establecimiento con suficientes alumnos vulnerables se puede beneficiar indirectamente a través de los recursos adicionales que recibe el establecimiento. En caso contrario se queda sólo con la subvención regular. De acuerdo a los valores que se discuten en el proyecto de subvención preferencial y los que han trascendido en la prensa corresponderían al nuevo aporte por vulnerabilidad el nuevo diseño se describe aproximadamente como el que se presenta en el Gráfico 9.

³⁵ Cabe hacer notar que habitualmente se pone más peso en la segregación que produciría esta medida. Sin embargo, ella no es evidente porque la decisión de cobrar financiamiento compartido y el monto de cobro no es aleatoria, sino que depende del lugar en el que está ubicado el establecimiento. De hecho, no hay evidencia de que la introducción del financiamiento compartido desde 1994 haya producido mayor segregación que la que ya existía en ese entonces.

Gráfico 9
DISEÑO DE LA SUBVENCIÓN DE APROBARSE PROYECTOS
EN SU ESTADO ACTUAL
 (Establecimientos urbanos)



En el gráfico el eje horizontal considera el nivel socioeconómico de los niños y jóvenes que asisten a establecimientos subvencionados (o si quiere su nivel de vulnerabilidad). Se presenta estandarizado de 0 a 1, pero termina en 0,93 que corresponde a la proporción de estudiantes chilenos que asisten a establecimientos subvencionados. Un siete por ciento, cabe recordarlo, asiste a colegios particulares pagados. Como están ordenados de menor a mayor nivel socioeconómico asumimos, sin perder generalidad, que los de “mayores recursos” (que están en torno a 0,93) pagan el máximo de financiamiento compartido y bajo las reglas actuales podrían contar con un gasto mensual por estudiante máximo de casi 79 mil pesos³⁶. Por otra parte, si se es vulnerable y se está en un establecimiento donde más del 60 por ciento de los alumnos es vulnerable se recibe una subvención de casi 60 mil pesos. Nótese que en la actualidad la diferencia de gasto entre ambos tipos de estudiante podría ser de 130 por ciento³⁷. Se acotan, entonces, significativamente las diferencias entre ambos tipos de estudiantes. El problema que se genera, como se ve en el gráfico, es con los estudiantes que no son vulnerables, pero cuyas familias siguen teniendo ingresos insuficientes para pagar el financiamiento compartido o en caso de poder contribuir lo hacen por magnitudes pequeñas. Este grupo forma un “valle” de 37 mil pesos (el nuevo valor de la subvención a partir de 2008) o pocos más si aportan con algo de financiamiento compartido, que queda situado a gran distancia de ambas “cordilleras”. Como más del 50 por ciento de los establecimientos urbanos tienen menos de 15 por ciento de alumnos vulnerables³⁸, estos tampoco reciben recursos por concentración de este tipo de alumnos, aunque quizás algunos recursos

³⁶ En estricto rigor, es menor porque el financiamiento compartido se paga en solo 10 cuotas y no 12 como la subvención.

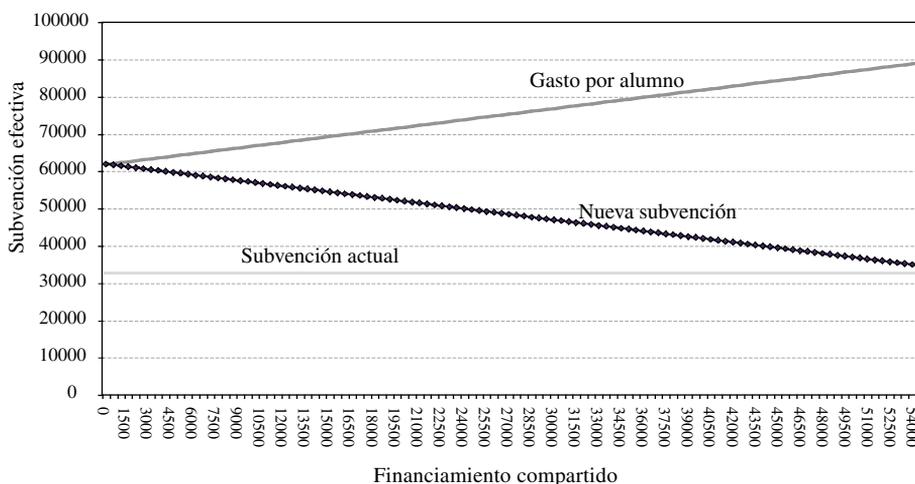
³⁷ Sobre esto véase Beyer (2007).

³⁸ Sobre esto y, en general, la distribución de alumnos vulnerables por establecimientos y dependencia véase Le Foulon (2003).

extras por aquellos con subvención preferencial. Muchos de estos son establecimientos municipales con estudiantes de familias que sin ser vulnerables son de ingresos bajos o medios bajos.

Este problema ocurre porque el retiro de la subvención preferencial es total apenas se supera el umbral de vulnerabilidad. El rediseño del sistema de subvenciones tiene que ser más preciso integrando mejor el financiamiento público y privado. Por ejemplo, el Gráfico 10 logra ese objetivo de mejor forma que el modelo que se está creando a partir del proyecto de ley de subvención preferencial y los nuevos anuncios de recursos.

Gráfico 10
UN DISEÑO DE LA SUBVENCIÓN POR ESTUDIANTE ALTERNATIVO



En este esquema se define una subvención para alumnos más pobres de poco más de 60 mil pesos³⁹ y ella se comienza a retirar gradualmente a medida que aumenta el nivel socioeconómico de la familia (o su financiamiento compartido potencial). La idea del retiro gradual corrige la actual. En algunos casos el aporte de las familias es determinado automáticamente por autoclasificación de las familias en un establecimiento, pero en muchos casos es una asignación que deberá estar sujeta a comprobación de la situación económica de las familias. Si ello no se hace existe el riesgo de que muchas familias se autocalifiquen como vulnerables para obtener el subsidio mayor. Que los

³⁹ Este es un valor equivalente al doble de la subvención actual. Su valor no es arbitrario, sino que proviene de una estimación aproximada realizada en Beyer (2007).

subsidios estén sujetos a verificación de la realidad socioeconómica de la familia es una práctica habitual en otros ámbitos de la política social. Puede extenderse perfectamente a educación y asegurar así mayor complementación entre aportes públicos y privados, garantizando mayor equidad y más recursos para educación. Un esquema de este tipo puede generar también mayor integración social. Algunos establecimientos tendrán matriculados estudiantes que “financian” su escolaridad sólo con la subvención aportada por el Estado, otros la financiarán con una combinación de fondos privados y públicos, pero ambos estudiantes de capacidades de pago distintas podrán asistir al mismo establecimiento. Un esquema de financiamiento así diseñado hace innecesario excluir a los establecimientos municipales del financiamiento compartido. El costo financiero de esta propuesta supone allegar recursos adicionales a educación, pero en montos acotados que se pueden abordar en plazos prudentes⁴⁰.

5. Conclusiones

Se ha hecho en este artículo una rápida revisión a temas que son centrales en el debate sobre educación, sobre todo teniendo en cuenta los desafíos de calidad que se le presentan a nuestro sistema educacional. Se ha argumentado que éste carece de una suficiente densidad institucional. Así, por ejemplo, no hay retroalimentación a las universidades sobre su desempeño en la formación inicial de docentes. Tampoco hay un sistema de aseguramiento de la calidad que apoye a los establecimientos educativos del país en el logro de una educación de calidad y exija desempeños razonables. Las iniciativas legislativas recientes sobre esta materia son inadecuadas y dirigen su foco hacia otros aspectos que poco tienen que ver con calidad de la educación. Hay, por otra parte, insuficiente análisis respecto del diseño del sistema de financiamiento, habida cuenta de la abrumadora evidencia que señala que el desempeño educativo de los estudiantes está positivamente correlacionado con su capital cultural. Esto sucede, en gran medida, porque no hay instituciones ministeriales responsables de llevar adelante este análisis. Se hacen ver las dificultades del sistema de financiamiento por estudiante que se está diseñando con el proyecto de ley de subvención preferencial y los anuncios del pasado 21 de mayo. Se propone un diseño alternativo. Se argumenta también respecto del insuficiente financiamiento que afectaría a la educación chilena, aunque se sugiere que se podrían tener mejores desempeños aun con las finanzas actuales.

Se enfatiza, entonces, la importancia de desarrollar nuevas instituciones y reformular algunas de las existentes. Estas instituciones deberían tener responsabilidades bien definidas y dar cuenta pública de su labor. La informalidad institucional actual

⁴⁰ Más detalles pueden encontrarse en Beyer (2007).

hace que las responsabilidades estén demasiado diluidas y que no existan separaciones claras entre el diseño de las políticas y la ejecución de las mismas. Ésta tiene que estar en manos de instituciones, oficinas u organizaciones suficientemente densas y cuyos directivos son contratados a través del sistema de alta dirección pública de modo de garantizar la separación entre diseño y ejecución de políticas, además de asegurar un estado neutral que a través de una actuación transparente e informada permite una deliberación informada sobre el resultado de las políticas en aplicación y una evaluación independiente de la gestión en el campo de la educación.

Se resuelve así la tensión a la que ha estado sometido nuestro sistema educativo que no logra separar adecuadamente diseño de políticas y ejecución de las mismas, por una parte, y autonomía y control de los establecimientos, por otra. Este es un proceso que no es fácil de desarrollar, pero que sólo es posible de conseguir si hay instituciones suficientemente estructuradas con objetivos precisos y son responsabilizadas de sus actuaciones. En la base, entonces, tenemos establecimientos que deben ser autónomos en su gestión, pero controlados diligentemente en su desempeño por instituciones estatales altamente profesionalizadas. Por un lado, en el uso de sus recursos a través de procedimientos simples y que deberían estar en manos de la misma organización que canaliza los recursos. Por otro lado, en la evaluación de su desempeño, en particular en su orientación a una educación de calidad. Por supuesto, éstas no son las únicas instituciones estatales que juegan un rol en esta nueva estructura. El diseño del financiamiento y su relación con los estándares exigidos, los apoyos externos a los establecimientos educativos, los materiales escolares, el currículum, entre otros muchos factores, deben ser administrados por instituciones públicas fuertes y altamente profesionalizadas.

Bibliografía

- Anand, Priyanka, Alejandra Mizala y Andrea Repetto** (2006). "Using School Scholarships to Estimate the Effect of Government Subsidized Private Education on Academic Achievement in Chile", Serie *Documento de Trabajo* 220, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Angrist, Joshua y Kevin Lang** (2004). "Does School Integration Generate Peer Effect? Evidence from Boston's Metco Program", *American Economic Review*, Vol. 94 N° 5.
- Bellei, Cristián, Gonzalo Muñoz, Luz María Pérez y Dagmar Raczynski** (2003). *Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza: ¿Quién dijo que no se puede?* Santiago: UNICEF y Asesorías para el Desarrollo.
- Beyer, Harald** (2001). "Entre la Autonomía y la Intervención: Las Reformas Educativas en Chile", en Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, eds. (2001), *La Transformación Económica de Chile*, Santiago: Centro de Estudios Públicos, Segunda Edición.
- Beyer, Harald** (2007). "Una Nota sobre Financiamiento de la Educación", en José Joaquín Brunner y Carlos Peña, coords., *La Reforma al Sistema Escolar: Aportes para el Debate*, Santiago: Universidad Diego Portales y Universidad Adolfo Ibáñez.
- Beyer, Harald** (2007). "Algunas notas sobre selección educacional", en José Joaquín Brunner y Carlos Peña, coords., *La Reforma al Sistema Escolar: Aportes para el Debate*, Santiago: Universidad Diego Portales y Universidad Adolfo Ibáñez.
- Beyer, Harald** (2007). "Una aproximación preliminar al costo de educar en Chile", *mimeo*, Centro de Estudios Públicos.
- Beyer, Harald, Bárbara Eyzaguirre y Loreto Fontaine** (2001). "Reseña de Juan Eduardo García-Huidobro, ed., La Reforma Educacional Chilena", *Perspectivas* Vol. 4 N° 2, mayo.
- Brunner, José Joaquín** (2007). "Aseguramiento de la Calidad: Pieza Clave", en José Joaquín Brunner y Carlos Peña, coords., *La Reforma al Sistema Escolar: Aportes para el Debate*, Santiago: Universidad Diego Portales y Universidad Adolfo Ibáñez.
- Burke, Mary y Tim Saas** (2006). "Classroom Peer Effect and Student Achievement", *mimeo*, Universidad de Florida.
- Carneiro, Pedro y James Heckman** (2003). "Human Capital Policy", en Benjamin Friedman, ed., *Inequality in America*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación** (2006). "Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación", Santiago: Gobierno de Chile.
- Cox, Cristián** (2007). "Niveles del sistema escolar y formación de profesores", en José Joaquín Brunner y Carlos Peña, coords., *La Reforma al Sistema Escolar: Aportes para el Debate*, Santiago: Universidad Diego Portales y Universidad Adolfo Ibáñez.

- Cullen, Julie, Jacob, Brian y Steven Levitt** (2003). "The Effect of School Choice on Student Outcomes: Evidence from Randomized Lotteries", NBER Working Paper N° 10113.
- Eurydice** (2003). *Key Topics in Education in Europe*, Vol. 3, "The Teaching Profession in Europe: Profile, Trends and Concerns", Bruselas: European Commission, Directorate General for Education and Culture.
- González, Pablo, Alejandra Mizala y Pilar Romaguera** (2004). "Vouchers, Inequalities, and the Chilean Experience", Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, *mimeo*.
- Hanushek, Eric y Steven Rivkin** (2006). "Teacher Quality" en Eric Hanushek y Finnis Welch, eds., *Handbook of the Economics of Education*, North-Holland: Elsevier.
- Hart, Betty y Todd Risley** (1995). *Meaningful Differences*, Baltimore, Maryland: Paul H. Brookes Publishing Co., Inc.
- Hoxby, Caroline y Gretchen Weingarth** (2005). "Taking Race out of the Equation: School Reassignment and the Structure of Peer Effects", *mimeo*, Universidad de Harvard.
- Hsieh, Chang-Tai y Miguel Urquiola** (2003). "When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program", *NBER Working Papers*, N 10008.
- Karoly, Lynn, Rebecca Kilburn y Jill Cannon** (2005). *Early Childhood Interventions: Proven Results, Future Promise*, Los Angeles, California: The Rand Corporation.
- Le Foulon, Carmen** (2003). "Cuotas obligatorias de alumnos 'vulnerables' en la educación subvencionada: un diagnóstico", *Serie Puntos de Referencia* N° 268 junio, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- McEwan, Patrick** (2001). "The Effectiveness of Public, Catholic, and Non-Religious Private Schools in Chile's Voucher System", *Education Economics*, Vol. 9, N° 2.
- Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera** (2001). "Factores Socioeconómicos Explicativos de los Resultados Escolares en la Educación secundaria en Chile", *El Trimestre Económico*, Vol. 68 N° 4.
- Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera** (2005). "Teachers' Salary Structure and Incentives in Chile", en Emiliana Vegas, ed., *Incentives to Improve Teaching. Lessons from Latin America*, Banco Mundial: Washington DC.
- OECD** (2003). *Literacy Skills for the World of Tomorrow: Further Results from PISA*. Paris: OECD/UNESCO.
- OECD** (2004). *Chile: Revisión de Políticas Nacionales de Educación*, Paris.
- OECD** (2005). *Teachers Matter*, Paris.
- OECD** (2006). *Education at Glance 2006*, Paris
- Paredes, Ricardo y Valentina Paredes** (2007). "Educational Performance and Management under a Rigid Labor Regime", *mimeo*.
- Ramírez, María José** (2007). "Diferencias dentro de la sala de clases", *Estudios Públicos*, 106 Otoño.

- Sapelli, Claudio** (2003). “The Chilean Voucher System: Some New Results and Research Challenges”, *Cuadernos de Economía*, Vol. 40, N° 121.
- Sapelli, Claudio y Bernardita Vial** (2002). “The Performance of Private and Public Schools in the Chilean Voucher System”, *Cuadernos de Economía*, Vol. 39 N° 118.
- Sapelli, Claudio y Bernardita Vial** (2005). “Private vs Public Voucher Schools in Chile: New Evidence on Efficiency and Peer Effects”, *Documento de Trabajo 289*, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Vigdor, Jacob y Thomas Nechyba** (2007). “Peer effect in North Carolina Public Schools”, en Hanushek, Eric y Ludger Woessman, eds., *Schools and the Equal Opportunity Problem*, Mass. Cambridge: The MIT Press.
- Waldinger, Fabian** (2006). “Does Tracking Affect the Importance of Family Background on Students’ Test Scores?”, London School of Economics, *mimeo*.

FECHA DE RECEPCIÓN: 13 de junio de 2007

FECHA DE ACEPTACIÓN: 20 de junio de 2007