

Un Sistema Educativo con Mejores y más Fuertes Instituciones*

*Harald Beyer***

I. INTRODUCCIÓN

La realidad educativa del país no es satisfactoria. No hay una única explicación para este hecho,¹ pero un aspecto central que requiere atención es el marco institucional en el que se desenvuelve nuestro sistema educacional. 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, por lo que esa contención artificial era inconveniente. 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, no son las mismas 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 analizarse en mayor profundidad y evaluar: si la respuesta correcta es aceptar una desigualdad de trato o correspondería más bien eliminar aquellos factores que la generan.

Sostenemos que un problema central de nuestro sistema educativo es su debilidad institucional. Por una parte, tiene 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

* La presente exposición fue actualizada con posterioridad al "Chile que viene", ello considerando el reporte del Consejo para la Calidad de la Educación y los anuncios realizados por la Presidenta Bachelet en esta materia, el 21 de mayo de 2007.

** Máster of Arts y Doctor en Economía, Universidad de California Los Ángeles (UCLA). Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Investigador y Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos.

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

de superintendencia enviado al Congreso puede exacerbar antes que equilibrar correctamente. Por eso proponemos un sistema de aseguramiento de la calidad cuya labor apunta más bien a orientar a los establecimientos en el logro de una educación de calidad, que a exigir una sobredimensionada rendición de cuentas. Postulamos que esta debe existir, pero debe ser más simple y estar en manos de una oficina de subvenciones que, además de esta tarea, busque los mecanismos más adecuados para canalizar los recursos a los establecimientos educativos y estudie periódicamente el diseño más apropiado de la subvención. Este fortalecimiento institucional es imprescindible para apoyar la elaboración de estándares educativos que deben estar en manos de una unidad distinta, responsable también de articular el currículum, los planes y programas, además de los materiales educativos. La actual unidad de currículum y evaluación nos parece totalmente subdimensionada para llevar adelante de buena forma esta labor. Por esa razón se sugieren otros fortalecimientos institucionales que permitan una adecuada rendición de cuentas. También se abordan en este artículo propuestas para reformar el marco que regula las condiciones laborales y salariales de los docentes y se revisa la gestión pública de educación. El análisis se concentra solo en el sistema de educación básica y media, pero de la lectura del documento se pueden fácilmente extraer conclusiones que son válidas para la organización del sistema de educación preescolar. 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.

II. POR QUÉ PREOCUPARSE DEL MARCO INSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN EN CHILE

Sabemos que los resultados educativos del país son comparativamente bajos, aun después de controlar por las diferencias de gasto, desigualdad o tamaños de la sala de clases.² No podemos recurrir, entonces, a estos u otros factores similares para explicar nuestros deficientes resultados. Dependiendo de la vara específica que utilicemos para evaluarnos, nuestros desempeños, como país, están en un nivel equivalente a entre 35% y 65% de desviación estándar por debajo de lo que correspondería, si los nuestros fuesen como los desempeños promedio de los países que participan en las pruebas que estamos utilizando como vara de medición. Por supuesto, los factores precisos que explican esta brecha son difíciles de identificar con plenitud. Los estudios empíricos generalmente no logran explicar en su totalidad la variabilidad de rendimientos que existen entre establecimientos, ya sea si hablamos de un

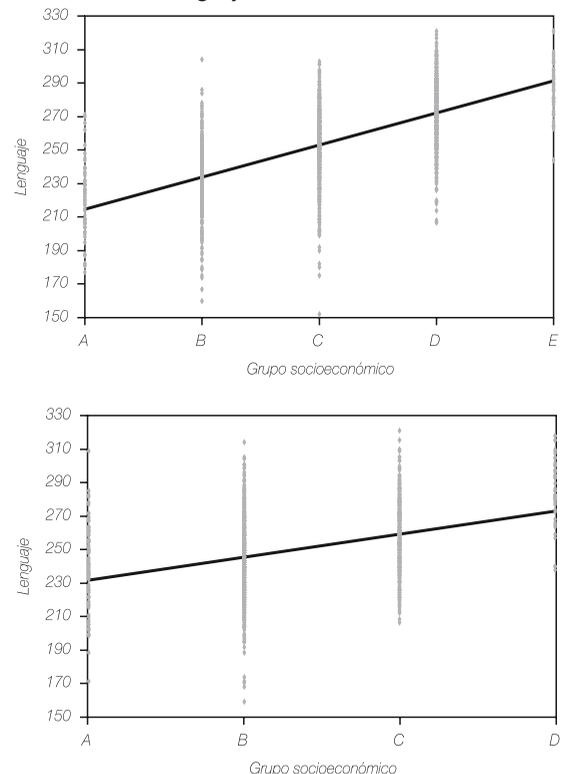
² Sobre esto véase, por ejemplo, Beyer (2001) y Beyer (2007).

país en cuestión o de comparaciones entre países. Ello ocurre porque no todas las variables relevantes son observables, no se han medido o lo han sido muy imperfectamente. Con todo, estudios recientes, como el de Fuchs y Woessman (2007), sugieren que los arreglos institucionales de los países importan: alrededor de un 25% de las diferencias que existen entre países podrían explicarse por variaciones institucionales entre las que se incluyen los exámenes externos, la autonomía de los establecimientos y la formulación presupuestaria de los mismos. Por cierto, las mediciones de variación institucional no siempre son precisas y, por tanto, hay mucho “ruido” en estas estimaciones. Pero no deja de ser interesante que empiece surgir cada vez más evidencia respecto del papel que pueden jugar las instituciones en el desempeño educativo en un país.

En este sentido no puede dejar de considerarse que los distintos actores educativos en nuestro país toman sus decisiones en un marco donde los incentivos para abocarse a lograr una educación de calidad son inexistentes o débiles. Los estudiantes, por ejemplo, reciben señales sobre su rendimiento y lo que se espera de ellos solo al final del proceso educativo, en particular en el momento que rinden la PSU. Una vez que los conocen no pueden hacer nada para corregir los baches que puedan haber acumulado en su formación (para unos pocos que postulan a los así llamados liceos emblemáticos pueden existir señales previas, pero son un grupo pequeño). Varios países, aunque no todos, tienen señales intermedias que afectan la trayectoria educativa de los estudiantes y que, por ende, orientan sus esfuerzos o, al menos, les indican con meridiana claridad lo que se espera de ellos.

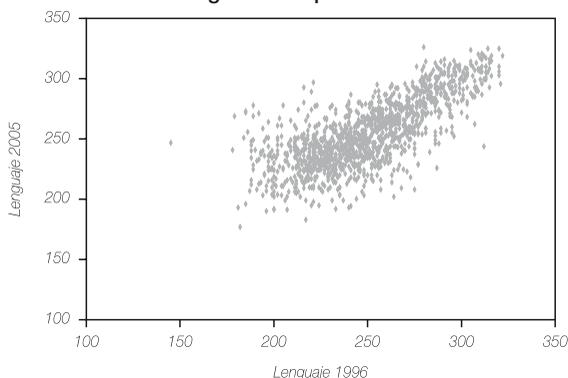
Los sostenedores son sometidos a un escrutinio algo mayor, particularmente por los padres que, dada la modalidad de financiamiento que rige en Chile, tienen la oportunidad de elegir los establecimientos a los que envían a sus hijos. Pero, por diversas razones, ese escrutinio es débil. Desde luego hay una enorme dispersión de resultados entre establecimientos educativos que atienden a estudiantes que provienen de una condición socioeconómica similar. El gráfico siguiente, que presenta los resultados en lenguaje obtenidos por establecimientos y para cada nivel socioeconómico, recogidos por el SIMCE de 2006 de cuarto básico, refleja esa situación (en matemáticas se puede hacer exactamente el mismo ejercicio). Esta dispersión ocurre tanto en el sector municipal como en el particular subvencionado.

Gráfico 1
Rendimientos en el SIMCE 2006:
Lenguaje Cuarto Básico



Esta dispersión de resultados parece, además, mantenerse en el tiempo como sugiere el gráfico 2. Esto es, los establecimientos que tienen resultados deficientes, en una gran proporción, se repiten en el tiempo. De hecho, un buen predictor del rendimiento de 2005 para el conjunto de establecimientos estuvo constituido por el rendimiento en 1996 (la correlación es 0,74). Salvo unas pocas excepciones no se observan mejoras en los resultados sino que persistencia.

Gráfico 2
SIMCE de lenguaje 4° Básico
Región Metropolitana



Por supuesto, esta inercia podría convivir, al menos transitoriamente, con un proceso dinámico en el que los establecimientos que entran al sistema educativo son de desempeños superiores a los que salen. La inercia documentada en el gráfico anterior podría ser, en ese caso, menos definitiva. Sin embargo, lamentablemente no es ello lo que se observa. Entre 1999 y 2005 los establecimientos escolares que ofrecían básica en la Región Metropolitana (RM) pasaron de 1.542 a 1.764. Ese cambio es consecuencia de una salida de 152 establecimientos y una entrada de 374. La siguiente tabla 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.

Tabla 1

	Resultados en 1999 de los que no estaban en 2005	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.

Aunque se requieren estudios más precisos, no se aprecia que estemos en presencia de un sistema educativo que promueva con claridad mejores desempeños. Ello puede estar ocurriendo en algunas zonas o donde la competencia por estudiantes está motivada por una mejora en la calidad académica de los establecimientos. Las escuelas y liceos públicos no siempre están motivados por esta competencia porque, a menudo, el municipio aporta recursos adicionales para financiar los déficit en que incurren por la pérdida de estudiantes y porque el estatuto docente limita sus posibilidades de desarrollar una buena gestión pedagógica. Ello hace que el escrutinio al que están sometidos sea, por una parte, aún más débil y, por otra, más difícil de abordar. En ese sentido el fondo de 100 millones de dólares anunciado el pasado 21

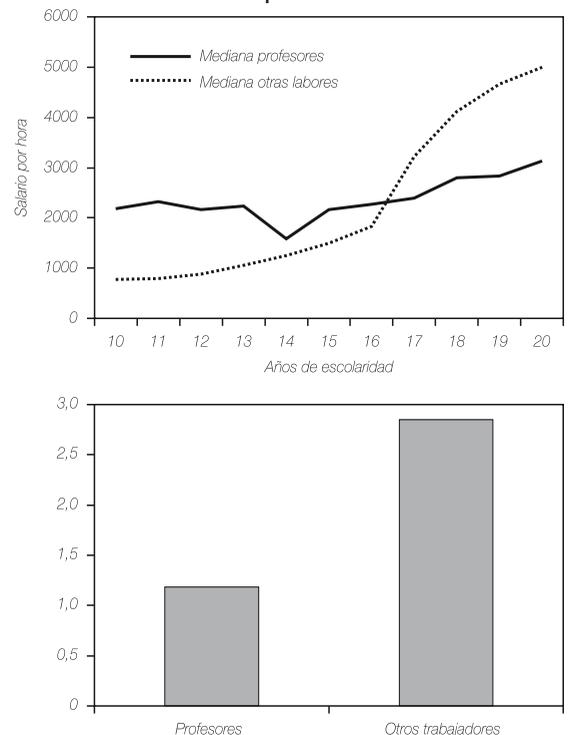
de mayo para apoyar la gestión municipal debe monitorearse con cuidado para no crear a través de él una invitación a un todavía menor escrutinio de los establecimientos públicos.

También influye en la falta de dinamismo virtuoso en educación, que la información disponible es aún insuficiente y compleja, reduciendo indirectamente las posibilidades de orientación para la toma de decisiones de los padres. Por supuesto, también ocurre que los padres no siempre eligen pensando en la calidad de la educación que reciben sus hijos, obligando a establecer otros instrumentos para asegurar al menos una calidad mínima de todo establecimiento educacional del país. Deberían existir, entonces, instancias auxiliares que apoyen el escrutinio a los que son sometidos los distintos establecimientos educativos.

Finalmente, los docentes tampoco tienen estímulos para orientarse a desarrollar las competencias y destrezas de sus estudiantes. Sus remuneraciones no tienen mayores vínculos con ese desarrollo y crecen en una gran proporción con la antigüedad en los cargos. Además, los profesores del sistema público están excesivamente protegidos por un estatuto docente que, en la práctica, no permite sancionar a los profesores incumplidores. Además, la evaluación docente no tiene la fuerza suficiente para producir ese cambio y a lo más consigue, después de tres años, excluir a aquellos docentes sin ninguna preparación para desarrollar la labor requerida. La estructura de remuneraciones, sin mayores diferenciaciones, tampoco premia a los buenos profesores que tengan aspiraciones de desarrollarse en la educación subvencionada (Mizala y Romaguera, 2005) por lo que ellos migran al mundo educacional privado o a otros ámbitos laborales. El gráfico siguiente refleja en gran medida los problemas que presentan las remuneraciones de los docentes.

Estas presentan una estructura que es muy distinta de la que se observa para otros profesionales. En particular, tienen una dispersión muy baja que tarde o temprano impiden recompensar mejor aquellas disciplinas donde hay más carencias, retener a los profesores más destacados que emigrarán en busca de mejores horizontes a la educación particular pagada o que se desarrollarán en otros ámbitos profesionales, al mismo tiempo que alienta la permanencia de los profesores menos capacitados en la docencia (los salarios son relativamente altos para ellos). Por cierto, en este ámbito, la mirada institucional no debe abordarse de

Gráfico 3
Situación comparada de remuneraciones de profesores



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CASEN 2003.

manera estrecha. También caben aquí, por ejemplo, los requisitos para ingresar a la profesión docente, aunque la experiencia con exigencias de este tipo, como son los exámenes de habilitación o certificación, no son enteramente satisfactorias.³ 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. Hay aquí aspectos que la investigación futura debe precisar para definir en esta dimensión las instituciones más adecuadas.

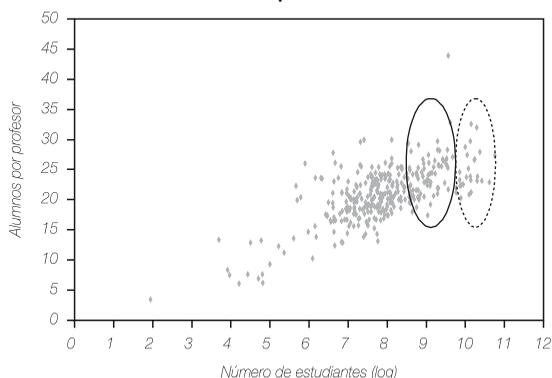
La gestión pública en educación que se realiza a través de los municipios tiende a evaluarse casi exclusivamente a la luz del estatuto docente. Este impondría costos a los sostenedores municipales que los particulares subvencionados no enfrentan y limitan, por consiguiente, la gestión financiera. Ellos estarían asociados a los bienios y los pagos por perfeccionamiento y, en el primero de estos casos, dependen crucialmente de la estructura de edades de los docentes de cada municipio. La subvención por estudiante no parecería hacerse cargo de esta desigual situación en la medida que ella es de igual valor para estudiantes de establecimientos municipales y particulares subvencionados. Con todo, no es evidente que las diferencias de costos sean particularmente relevantes para

todos los municipios y para aquellos que sí son afectados, los impactos serían relativamente acotados. Por supuesto, el estatuto docente, como habíamos visto, también limita la gestión pedagógica, pero para efectos analíticos es conveniente tratar el aspecto financiero separadamente. Mucho más importantes son otros aspectos de gestión para la situación financiera de los municipios. El siguiente gráfico muestra las diferentes razones alumno-profesor que exhiben los gobiernos locales. Ello se presenta controlando por el tamaño de la matrícula municipal.

Es evidente que para municipios de similar tamaño hay significativas diferencias en la relación alumno-profesor. Mientras para algunos municipios ésta se acerca a los 30 para otros baja de los 20. Esto genera estructuras de costos muy disímiles para municipios con ingresos por subvenciones similares. Ello ya no es el resultado del estatuto docente sino que de gestiones muy dispares. En la actualidad existe un instrumento, por cierto imperfecto y que no está guiado por la búsqueda de una educación de calidad, para ajustar las plantas docentes a la matrícula efectiva que enfrentan los municipios.⁴ Si ello no se lleva a cabo parece exagerado

Gráfico 4

Dispar relación de alumnos por profesor en municipios: 2005



Fuente: elaboración propia a partir de SINIM

³ 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.

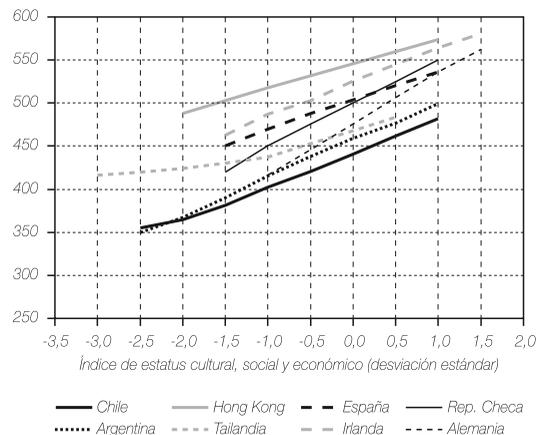
⁴ Son los planes de desarrollo educativo municipal, más conocidos como PADEM.

culpar al estatuto docente. No se trata de minimizar el impacto del estatuto en la situación financiera de los municipios sino de ponderarlo en su justa dimensión e intentar dilucidar mejor sus orígenes. Las razones para no ajustar la planta docente a la matrícula efectiva con los que cuentan los municipios requieren un estudio más acabado, pero un factor importante parece ser la percepción de que políticamente es costoso realizar dicho ajuste. Esta situación, en principio, puede ser tolerable siempre que se financie con recursos locales. La validación de ineficiencias a través de transferencias permanentes del gobierno central, en cambio, no parece aceptable. Con todo, la existencia de presupuestos blandos reduce la preocupación de los equipos directivos y docentes de los establecimientos municipales por una educación de calidad.

El financiamiento rara vez se considera como parte de las instituciones de educación. La discusión se centra comúnmente en el monto apropiado, pero pocas veces en su diseño. Este, sin embargo, es crucial cuando se apunta a asegurar una calidad mínima para todos. Como queda en evidencia en el gráfico 5, la realidad, para diversos países, incluido Chile, es que el desempeño educativo está influido por el nivel sociocultural de los estudiantes. Así, si el nivel sociocultural de estos es más bajo, su desempeño educativo tenderá a ser más bajo que para estudiantes de alto nivel sociocultural.

Una manera de interpretar el gráfico 5 es que la única forma de asegurar una educación de calidad mínima equivalente para todos es gastar más en los estudiantes de menor nivel sociocultural, de modo de compensar sus desventajas iniciales. Un subsidio igual para todos los estudiantes como ocurre en la actualidad (hacemos abstracción de las variaciones que existen asociadas a ruralidad y zonas de desempeño difícil) no satisface dicho propósito. La idea general, entonces, es que debe estar negativamente correlacionado con el capital cultural de los estudiantes. Por cierto, no es fácil saber cuál es el diseño específico para cada nivel de desempeño educativo al que se aspira, esto es, el grado y forma de diferenciación del aporte por estudiante. Por consiguiente, se requiere un proceso de ensayo y error o de calibración del valor de la subvención para cada grupo de estudiantes para la calidad definida. Nótese que, en principio, ambos procesos son independientes. Se define la calidad a la que se aspira y luego el diseño de la subvención más apropiado. Por supuesto, en la práctica hay una retroalimentación porque la calidad depende, en algún grado, de la inversión realizada. Por supuesto, en la situación actual y como consecuencia de

Gráfico N° 5
Rendimiento en prueba PISA
y capital cultural de los hogares^a



Fuente: Informe PISA 2003.

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

la debilidad institucional de nuestro sistema educativo, más allá de la discusión de cuál correspondería ser el gasto apropiado en educación, nuestro desempeño es inferior a lo que deberían permitir los recursos que actualmente destinamos a educación. Una mejor distribución de los mismos podría elevar nuestros resultados. Con todo, el gráfico 5 muestra que en Chile las brechas entre los estudiantes de distinto nivel sociocultural no son muy distintas de las que se observan en otros países. Claro que en muchos de ellos el diseño de los aportes públicos a educación tampoco recoge adecuadamente el hecho de que es más caro educar a un niño o joven de menor capital sociocultural. En cualquier circunstancia la evidencia es muy clara en apuntar a que si se quiere asegurar un mínimo de calidad equivalente para todos los estudiantes, el financiamiento debe estar inversamente correlacionado con el capital cultural de estos. El diseño específico requiere de una evaluación continua.

III. LINEAMIENTOS INSTITUCIONALES

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, 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...”, así también acusamos nuestros insatisfactorios resultados educativos a nuestra incapacidad —que descartamos inmediatamente—, insuficiencia de recursos o una formación docente completamente inadecuada. No cabe duda que los dos últimos factores juegan un papel y hay otros que siempre se pueden mencionar, aunque la evidencia comparada a menudo nos obliga a ser un poco más cautelosos en nuestras afirmaciones y reconocer los matices que esa evidencia arroja. En muchos indicadores, con excepción de aquellos referidos a desigualdad de ingresos o distribución de capital socio cultural, nuestro país no aparece en una situación especialmente compleja. Incluso en indicadores como segregación socioeconómica o académica, Chile está en una posición intermedia en el concierto internacional.⁵ Por cierto, ello no significa que debamos contentarnos

⁵ Esta afirmación se basa en OCDE, 2003, *op. cit.*, particularmente sus gráficos 7.18 y 7.19. La definición de segregación social utilizada por este informe corresponde al cambio que ocurre en el rendimiento de un establecimiento escolar como resultado de una variación en la composición socioeconómica de su alumnado equivalente a una desviación estándar en el índice socioeconómico internacional del estatus ocupacional de los padres. En el caso de segregación académica, se mide de manera similar pero referida a compromiso con la lectura.

con la situación que tiene el país al respecto sino poner la discusión en el contexto adecuado.

En la medida que estos factores se van despejando, la importancia sobre el marco institucional en el que se desenvuelve la educación en nuestro país, así como la interpretación de algunos resultados adquiere otro cariz. La “cultura” y la “responsabilidad” de una nación no se pueden desligar enteramente de ese marco y ciertamente están influidas por él. Una vez que ello se incorpora en nuestro análisis, el estudio de la evidencia disponible a la luz de la calidad de las instituciones educacionales cobra fuerza. Es por ello que en lo que sigue se proponen algunos lineamientos que se estima pueden ayudar a reforzar el marco institucional que existe en este ámbito, apuntando precisamente a orientarlo al logro de una educación de calidad.

1. El diseño de la subvención

La discusión sobre la subvención preferencial y la ausencia de información con la que se cuenta para definir los valores de la misma revela una de las tantas carencias institucionales que afectan al sector educacional. Más allá de los recursos públicos que se decidan asignar a educación —que bien utilizados definen la calidad que se puede alcanzar—, el Estado debería estar preparado para responder cómo ellos deben distribuirse entre los estudiantes para asegurarles un mismo nivel de calidad. Actualmente no existe la institución que esté estudiando esta materia y recomendando el diseño apropiado de la subvención sobre la base de la experiencia acumulada y la evidencia recogida en las pruebas nacionales. Por supuesto, los criterios sugeridos deben someterse a un escrutinio público y a un amplio proceso de deliberación. Deben, además, sujetarse a una revisión continua porque, por muy acuciosos que sean los estudios iniciales, difícilmente podrán definirse los valores apropiados en ese momento. Se requiere, entonces, una retroalimentación permanente que vaya por aproximaciones sucesivas definiendo la subvención más apropiada. Este procedimiento sería la única manera de lograr que se asegure una calidad mínima equivalente para todos. Por cierto, la realidad política es un poco más compleja y los fondos asignados a través de la ley de presupuestos no necesariamente van a estar acordes con los estándares de calidad que pueden estimarse apropiados. Por ejemplo, respecto de nuestro ingreso per cápita el país gasta en sus estudiantes el equivalente a un 19%. En cambio, los países de la OCDE gastan en promedio un 26%. El cierre de esa brecha puede estimarse altamente recomendable, pero no necesariamente se va a concretar si las prioridades políticas son diferentes. Por supuesto, esto debería hacerse notar y correspondería informar cuáles

son los estándares de calidad potencialmente alcanzables con distintos niveles de recursos públicos.

Actualmente no existe la institución que podría proveer el marco de análisis y la información apropiada para ilustrar la toma de decisiones. La inexistencia de este organismo invita a repensar la forma en que se inserta el sistema de subvenciones en el Ministerio de Educación. En la actualidad es poco más que un programa de la Subsecretaría de Educación que se gestiona a través de una coordinación nacional de subvenciones que tiene un sustento muy imperfecto en la institucionalidad ministerial. Se requiere reforzarlo dotándolo al menos de una secretaría técnica que, más allá de administrar el pago de las subvenciones, tenga la capacidad de desarrollar y presentar los estudios que, por una parte, liguen financiamientos con estándares de calidad y, por otra, definan el grado de diferenciación apropiada en el financiamiento por estudiante. Una secretaría de estas características también debería realizar investigaciones que permitan actualizar y perfeccionar estos estudios y, eventualmente, aportar información al proceso político para ir perfeccionando la legislación y los instrumentos orientados a satisfacer la educación de calidad deseada.

Hay dos aspectos adicionales, el financiamiento compartido y la magnitud del subsidio educacional, que también deberían ser revisados por esta secretaría técnica para orientar la toma de decisiones del gobierno y el parlamento. Hemos dicho que una subvención diferenciada es fundamental para asegurar una calidad de educación mínima y equivalente para todos. Ella también permite una mayor integración porque, a diferencia de lo que ocurre actualmente, el valor de esta subvención debería reflejar el verdadero costo de educar a cada niño subsidiado y desaparecerían, entonces, los incentivos para no atender a aquellos estudiantes que son más caros de educar, pero eso ocurre para una calidad dada de educación. La existencia de financiamiento compartido permite que aquellos que puedan aportar recursos accedan a una calidad mayor a la que financia el Estado. Esta posibilidad ciertamente es legítima y en una sociedad democrática es, además, difícil de evitar porque podrán prohibirse los aportes adicionales al establecimiento, pero es imposible a través de otras vías alternativas. Sin embargo, como parece existir una demanda no solo por una calidad mínima para todos, sino que también una distinta por equidad, el diseño de la subvención probablemente no deberá considerar únicamente el primer aspecto, sino que también el financiamiento adicional, obligando a establecer algún vínculo entre ambos. El segundo punto dice relación con el financiamiento del subsidio que permite alcanzar el estándar de calidad definido por el proceso político. Si bien los más pobres deben recibir el monto total, cabe preguntarse si para personas de ingresos medio-altos ese subsidio debe ser por la totalidad del monto que permite satisfacer ese estándar o puede esperarse

un financiamiento parcial de las familias. Son aspectos que la secretaría técnica aquí sugerida podría incorporar en sus informes.

2. Control del desempeño de los establecimientos educacionales

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 solo es un problema de financiamiento o de insuficiente provisión privada o pública de educación. Son muchas nuestras carencias, pero es evidente que una fundamental es la ausencia de un marco institucional que estimule a los establecimientos educativos a mejorar sus desempeños. En la actualidad existe un control parcial de los establecimientos respecto del cumplimiento de los requisitos que se le exigen para proveer el servicio educativo, de la satisfacción de ciertos criterios de gestión educativa y de algunos aspectos financieros básicos. En general se emplean procedimientos burocráticos que consumen bastante tiempo de los establecimientos educativos y que no están exentos de costos. Parece razonable profesionalizar esta labor y dejarla en manos de una superintendencia. Esa fiscalización debe ser razonable, recoger la realidad de los establecimientos educacionales y no ahogarla en procedimientos que impiden desarrollar el liderazgo directivo que las instituciones escolares requieren. En ese sentido, no puede dejar de mencionarse que el proyecto de superintendencia enviado al Congreso está muy lejos de avanzar en esta dirección. Privilegia una detallada rendición de cuentas del establecimiento y eventualmente de sus representantes que no guarda relación con la realidad y capacidad de los establecimientos. No es que dicha rendición no deba existir, pero los estándares exigidos en esta dimensión están totalmente sobredimensionados. Pero además, el proyecto avanza muy poco en la definición de un sistema de aseguramiento de la calidad que es uno de los principales desafíos que tiene el país en el futuro cercano. Los aspectos que enfatiza el proyecto de superintendencia difícilmente contribuirán a orientar a los establecimientos en la búsqueda de una educación de calidad. Debe tenerse claro que no se trata de impedir el fortalecimiento de las capacidades del Estado para monitorear los establecimientos educativos sino solo de dirigir de manera adecuada su foco.

Avanzar en esta dirección es fundamental porque el sistema actual, como creemos haber demostrado más arriba, no estimula a los establecimientos a mejorar. Hoy día descansamos fundamentalmente en la elección de los

padres. Ello es un apoyo importante, pero insuficiente por diversas razones. En primer lugar, porque las familias 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. Además, es indispensable que reciban información sobre el desempeño de sus hijos en las pruebas nacionales. Esa es una forma insustituible de control de los establecimientos. Es de conocimiento público que las notas en Chile han estado sufriendo de una significativa "inflación". Así, muchos padres creen que el desempeño de sus hijos es positivo y atribuyen parte del mismo al establecimiento. Sin embargo, en las pruebas nacionales esas notas no siempre quedan reflejadas. Esa asimetría sometería a los establecimientos a un mayor escrutinio.

La divulgación de más y mejor información debería complementarse con la instalación de un sistema de aseguramiento de la calidad que, a través de supervisiones bien pensadas, promueva en los diversos establecimientos 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 de 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. Solo así se podrá comenzar a responder si el establecimiento está haciendo todo lo posible para alcanzar una educación de calidad.

Esta labor, como es evidente, no lesiona la autonomía de los establecimientos ni cuestiona sus proyectos educativos sino que permite que estos tomen conciencia de cómo están desarrollando su gestión y las falencias que ella puede presentar. La evaluación respecto del uso de los recursos, en los casos en que ello se efectúa, se hace en este contexto general, pero no se exigen rendiciones de cuenta detalladas que desvíen el foco del logro de una educación de calidad.⁶

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. Esta demuestra que un buen desempeño no es casualidad sino 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 pedagógicas.⁷

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 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

⁶ 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).

⁷ Sobre escuelas efectivas véase, por ejemplo, Bellei et al. (2003).

educación de alto nivel. Este sistema debería estar en manos de una agencia gubernamental profesional e independiente, eventualmente liderada por un consejo de expertos entre cuyas responsabilidades debería encontrarse el nombramiento de un director ejecutivo seleccionado a través del sistema de alta dirección pública.

3. 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 solo son significativas desde el punto de vista estadístico sino que también educacional, llegando en algunas estimaciones a representar entre un 15% y un 40% de una desviación estándar.⁸ Por supuesto, se podría sostener que ello puede atribuirse a un proceso de selección de estudiantes en los establecimientos particulares subvencionados.⁹ Sin embargo, tanto Sapelli y Vial (2005) como 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. Luego, la gestión pública debe analizarse con atención.

Existen tres grandes restricciones que enfrenta la gestión pública que, al menos en teoría, no están presentes en la privada. La primera dice relación con la dispersión y tamaño de la comuna y es especialmente relevante en los sectores rurales. Esta, en principio, es una dimensión que se refiere al diseño adecuado del financiamiento por estudiante y el debate respecto de si la subvención debe incluir un monto asociado a transporte, tema que no vamos a tratar en esta ocasión. La segunda se relaciona 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. Es en esta segunda dimensión donde estos parecen ser particularmente relevantes como sugerimos en el segundo

⁸ Entre estos estudios se encuentran Mizala y Romaguera (2001) y Sapelli y Vial (2002). McEwan (2001) propone 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).

⁹ De hecho, esta 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.

capítulo. A partir de la dispar realidad que se observa en el país 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 comuna.¹⁰ 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 esta, permitan mejores gestiones, sobre todo que ello seguramente reduciría la existencia de presupuestos blandos y parece ser más compatible con la existencia de un sistema de aseguramiento de la calidad como el que describimos hace unas pocas líneas. 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 supervisan un director ejecutivo, nombrado por un sistema como el de 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, eso obligaría al municipio o 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. Una descentralización efectiva hace recomendable que las negociaciones con los profesores se realicen en el nivel local y que las evaluaciones sean definidas en este nivel, aunque idealmente deberían acreditarse en la agencia aseguradora de la calidad. En la sección siguiente se abordan aspectos que al respecto deben tenerse presentes al momento de abordar la gestión pública de educación.

4. La “Cuestión” Docente

Es indudable que los logros de aprendizajes y el desarrollo 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. Es importante que sus incentivos estén orientados a lograr

¹⁰ 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).

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 teóricas 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 factores.¹¹ A este listado parece conveniente agregar la falta de preparación para manejar clases con niños y jóvenes de distintas habilidades y la 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, sin embargo, probablemente se requieren iniciativas adicionales que garanticen que el ingreso y la permanencia en la profesión docente satisfaga 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 OPEIP— 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

¹¹ Sobre esto véase OECD (2004), pp. 137-148.

entenderse como la respuesta a un retroceso significativo de las condiciones laborales de los profesores durante la década de los 80,¹² pero en los tiempos actuales requiere modificaciones sustanciales. Hay creciente consenso respecto de que el estatuto debe ajustarse a las exigencias que enfrenta nuestra educación, aunque los énfasis y direcciones del ajuste están lejos de acordarse.¹³

Pensamos que en su estado actual, la regulación 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 opera 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 ni 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. Entonces, se van 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 solo 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, la gran mayoría de países tienen estatutos especiales para sus profesores que tiene que ver con su gran capacidad de organización y

¹² Sobre esto, véase, por ejemplo, Rojas (1998).

¹³ Basta revisar el capítulo sobre docentes contenido en el informe final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.

movilización, pero afectan en mayor proporción los salarios de los docentes y aunque existen 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 esa sea la naturaleza contractual: Alemania, Austria, 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 debate.¹⁴

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 estas 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 este tipo las negociaciones salariales con los profesores se realizan en el nivel local y, eventualmente, en el establecimiento en cuestión. Un temor típico 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

¹⁴ Sobre estos aspectos véase Eurydice (2003), Volumen 3.

afectarían el crecimiento de los salarios y la capacidad 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 ámbito educacional.

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 difícil pensar que vayan a crearse incentivos para descuidar la situación de los docentes. Pero esos temores se pueden alivianar si, además, los aumentos en fondos 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 ellos, Australia, Bélgica o algunos estados alemanes.¹⁵ 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 sumamente esperable 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

¹⁵ Véase, por ejemplo, OCDE (2005), Tabla 6.5.

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. Es por ello que tener las instituciones mencionadas en funcionamiento es indispensable para avanzar hacia ese sistema.

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 actividades de la enseñanza por sobre otras y deben ir acompañadas de un reconocimiento de que es necesario 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 solo 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 solo 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 aun 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. Solo 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 actuales.¹⁶ Estos sistemas de certificación docente 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 a monitorearlos durante el período de prueba.

5. 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% de rendimientos superiores en la prueba SIMCE la proporción que proviene de colegios pagados crece en un 63%. 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 adecuadamente en los niveles intermedios los contenidos a alumnos y alumnas. La evidencia de que ello está sucediendo se desprende de pruebas como el TIMSS. En esta, por ejemplo, los profesores que enseñan a un 72% de los estudiantes de octavo básico confiesan que en las clases de matemáticas se enfatizan principalmente los números. El promedio internacional es de 14%. Un promedio

¹⁶ 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.

internacional del 74% 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%. Complementando esta información cabe recordar que solo un 24% 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%.

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 niveles.¹⁷ 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.

6. El Ministerio de Educación

Las reformas institucionales aquí planteadas suponen modificar la estructura del Ministerio de Educación. Tomaría tiempo entrar en detalles demasiado específicos, pero hay dos áreas adicionales 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 que el ministerio es el encargado de las normas que regulan al sector y de diseñar y llevar adelante las políticas educativas. Por una parte, es indispensable fortalecer la Unidad de Currículo y Evaluación. 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 evaluación.¹⁸ 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

¹⁷ Un buen punto de partida para iniciar esta discusión se puede encontrar en Cox (2007).

¹⁸ De hecho en el proyecto que crea la Superintendencia la evaluación del SIMCE se aloja en esta nueva institución.

previa aprobación del Consejo Superior de Educación o su reemplazante.¹⁹ 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” secretaría técnica 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% de los establecimientos del país utilizan los planes y programas oficiales.

Una segunda unidad que es indispensable, sobre todo en presencia de una agencia aseguradora de la calidad, es una unidad de apoyo a los establecimientos para que puedan abordar las recomendaciones de dicha agencia. Esta puede 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, cierran establecimientos educativos o revoquen su reconocimiento.

IV. CONCLUSIONES

En este artículo se ha hecho un planteamiento respecto de los cambios institucionales que necesita nuestro sistema educativo, teniendo en cuenta que los mediocres desempeños que registra nuestro país en pruebas internacionales no se pueden aislar de la insuficiente densidad institucional. Así, por ejemplo, no hay retroalimentación a las universidades sobre su desempeño en la formación inicial de docentes. Tampoco existe un sistema de aseguramiento de la calidad que apoye a los establecimientos educativos del país en el logro de una educación de calidad y que 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, un análisis insuficiente respecto del diseño del sistema de financiamiento dada la abrumadora evidencia que señala que el desempeño

¹⁹ El proyecto de Ley General de Educación lo reemplaza por el Consejo Nacional de Educación.

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 enfatiza, entonces, la importancia de desarrollar nuevas instituciones y reformular algunas ya existentes. Estas instituciones deberían tener responsabilidades bien definidas y dar cuenta pública de su labor. La informalidad institucional actual 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. Esta tiene que estar en manos de instituciones, oficinas u organizaciones suficientemente densas y cuyos directivos sean 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, permita una deliberación instruida 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, por una parte, no logra separar adecuadamente diseño de políticas y ejecución de las mismas, y por otra, tampoco permite la autonomía y control de los establecimientos. Este es un proceso que no es fácil de desarrollar, pero que solo es posible de conseguir si hay instituciones suficientemente estructuradas con objetivos precisos y que 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 y, por otro lado, en la evaluación de su desempeño, en particular en su orientación a una educación de calidad. Por supuesto, estas 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 muy profesionales.

Referencias

Anand, P., A. Mizala y A. 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.

- Bellei, C., G. Muñoz, L.M. Pérez y D. Raczynski. 2003. *Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza: ¿Quién dijo que no se puede?* Santiago: UNICEF y Asesorías para el Desarrollo.
- Beyer, H. 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, H. 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, H. 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, H. 2007. "Una aproximación preliminar al costo de educar en Chile", mimeo, Centro de Estudios Públicos.
- Beyer, H., B. Eyzaguirre y L. Fontaine. 2001. "Reseña de Juan Eduardo García-Huidobro, ed., *La Reforma Educacional Chilena*", *Perspectivas* Vol. 4 N. 2, Mayo.
- Brunner, J.J. 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.
- 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, C. 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.
- 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.
- Fuchs, Th. y L. Woessmann. 2007. *Empirical Economics*, Vol. 32 N. 2-3, pp. 433-464.
- González, P., A. Mizala y P. Romaguera. 2004. "Vouchers, Inequalities, and the Chilean Experience", Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, mimeo.
- Hanushek, E. y S. Rivkin. 2006. "Teacher Quality" en Eric Hanushek y Finnis Welch, eds., *Handbook of the Economics of Education*, North-Holland: Elsevier.
- Hart, B. y T. Risley. 1995. *Meaningful Differences*, Baltimore, Maryland: Paul H. Brookes Publishing Co., Inc.
- Hsieh, C.-T. y M. Urquiola. 2003. "When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program", NBER Working Papers, N 10008.
- McEwan, P. 2001. "The Effectiveness of Public, Catholic, and Non-Religious Private Schools in Chile's Voucher System," *Education Economics*, Vol. 9, N 2.

- Mizala, A. y P. Romaguera. 2001. "Factores Socioeconómicos Explicativos de los Resultados Escolares en la Educación secundaria en Chile," *El Trimestre Económico*, Vol. 68 N 4.
- Mizala, A. y P. 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, R. y V. Paredes. 2007. "Educational Performance and Management under a Rigid Labor Regime", mimeo.
- Rojas, P. 1998. "Remuneraciones de los Profesores en Chile", *Estudios Públicos*, 71 (Invierno), pp. 121-175.
- Sapelli, C. 2003. "The Chilean Voucher System: Some New Results and Research Challenges" *Cuadernos de Economía*, Vol. 40, N 121.
- Sapelli, C. y B. Vial. 2002. "The Performance of Private and Public Schools in the Chilean Voucher System," *Cuadernos de Economía*, Vol. 39 N 118.
- Sapelli, C. y B. 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.