

- Londoño, Juan Luis y Julio Frenk** (1997): «Pluralismo Estructurado: Hacia un Modelo Innovador para la Reforma de los Sistemas de Salud de América Latina», Documento de Trabajo 353, Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Massad, Carlos** (1995): «Principios Orientadores para la Reforma en Salud», Documento de Trabajo N° 15/95, Serie Documentos de Trabajo de la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Santiago.
- MIDEPLAN** (2001): «Análisis de la VIII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2000), Situación de Salud en Chile», Documento de Trabajo N° 5, Santiago.
- MIDEPLAN** (2004): «Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2003), Principales Resultados de Salud», Santiago.
- Miranda, Ernesto y Ricardo Paredes** (1997): «Competencia, Integración vertical y rendimiento en los servicios de salud públicos y privados de Chile», Documento de Trabajo R-306, Oficina del Economista Jefe, Red de Centros de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Musgrove, Philip** (1996): «Un Fundamento Conceptual para el Rol Público y Privado en Salud», Revista de Análisis Económico, Vol 11, N° 2, Santiago, traducido del *Discussion Paper* 339, «Public and Private Roles in Health: Theory and Financing Patterns» del Banco Mundial.
- OMS** (2000): «The World Health Report 2000, Health Systems: Improving Performance», France.
- Oyarzo, César** (1991): «Análisis Crítico de las Transformaciones Financieras del Sector Salud en la Década de los 80 y Propuestas para una Reforma» en *Sistemas de Salud en Transición a la Democracia* Editor: Jorge Jiménez de la Jara, Santiago.
- Oyarzo, César y Silvia Galleguillos** (1995): «Hacia la Creación de un Seguro Solidario en Salud. La Agenda de Reforma del FONASA» Documento de Trabajo No. 13/95, Serie Documentos de Trabajo Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Santiago.
- Oyarzo, César y Eduardo Román y Gustavo Zuleta** (1995): «Tendencias en el Financiamiento de la Salud Pública en Chile» Documento de Trabajo N° 36/95, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Santiago.
- Raczynski, Dagnar** (1982): «Controversias sobre la reforma la sector salud: Chile 1973-82, Notas Técnicas No. 52, CIEPLAN 6, Santiago.
- Rodríguez, Jorge y Marcelo Tokman** (2000): «Resultados y Rendimiento del Gasto Público de Salud en Chile 1990-1999», Serie de Financiamiento del Desarrollo N° 106, Unidad de Estudios Especiales, Secretaría Ejecutiva, CEPAL-ECLAC, Santiago.
- Sanhueza, Gonzalo, Rony Lenz y José Miguel Sánchez** (1999): «Propuesta preliminar de financiamiento: Hacia un Sistema Universal Solidario de Financiamiento», Documento Borrador, Santiago.
- Sojo, Ana** (1998): «Hacia unas Nuevas Reglas del juego: Los Componentes de Gestión en Salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa», Serie Políticas Sociales 27, Naciones Unidas (CEPAL), Santiago de Chile.
- Tiutelman, Daniel** (2000): «Reformas al sistema de salud en Chile: Desafíos pendientes», Unidad de Financiamiento para el Desarrollo, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.
- Vergara, Marcos** (2004): «El Boomerao de los Excedentes» Revista Chilena del Salud Pública 2004; Vol 8 (1): 37-38.

CALIDAD DE LA EDUCACIÓN CHILENA: EL DESAFÍO DE LA PRÓXIMA DÉCADA

Alejandra Mizala - Pilar Romaguera*

INTRODUCCIÓN

Este trabajo analiza las políticas implementadas en Chile en las últimas décadas con relación a la educación escolar. A partir de la lógica en que se sustentan estas políticas, sus resultados y sus deficiencias, planteamos lo que consideramos son los principales desafíos futuros en educación con el objetivo de mejorar tanto su calidad como la equidad en el acceso a una buena educación.

A comienzos de los años 80 el gobierno militar implementó una reforma educacional que estableció un cuasi mercado educativo y confió, en parte por razones ideológicas, en que las fuerzas del mercado por sí solas lograrían eficiencia y calidad de la educación. En su análisis no se consideró, o se minimizaron, las fallas de mercado propias de un sistema educativo, tales como asimetrías de información, problemas de agencia, ausencia de *accountability* e incentivos, que impiden que el sistema por sí solo genere presión por calidad.¹

El problema que se enfrenta en educación es que la calidad de la enseñanza no es observable directamente. Por ello se producen asimetrías de información entre los que ofrecen el servicio educativo (colegios) y quienes lo demandan (padres). Esto también ocurre en la relación entre las autoridades del colegio y los profesores; cuando un director contrata o encarga un trabajo a un profesor es difícil para él observar directamente su esfuerzo y la calidad de su trabajo. Una de las formas como se han enfrentado las asimetrías de información post-contrato es a través de sistemas de *accountability* e incentivos, que motivan a los agentes a realizar un trabajo de óptima calidad.

Los gobiernos de la Concertación mantuvieron formalmente el sistema de mercado y optaron por incrementar y mejorar los insumos educativos, que en el año 90 estaban extraordinariamente deprimidos producto del ajuste económico de los años 80. Sin embargo, no enfrentaron en forma prioritaria las fallas de mercado y la falta de regulación del sistema, la que tiende a generar segmentación social en vez de presión por mejorar la calidad. Por lo tanto, nuestra visión es que una tarea pendiente es implementar las políticas necesarias para lograr un adecuado funcionamiento del sistema educativo. El énfasis de este trabajo es en educación escolar, si bien también analizamos la necesidad de ampliar la cobertura de la educación preescolar; la educación superior no es analizada, dado que requiere un estudio en sí misma. El trabajo está organizado de la siguiente forma. La primera sección analiza las reformas de los años 80 y 90. La segunda sección examina la evolución de indicadores que dan cuenta de algunos de los resultados alcanzados hasta la fecha por las políticas educacionales. Finalmente, la tercera sección plantea, lo que a nuestro juicio, son los principales desafíos que enfrenta la política educacional en Chile.

I. LAS REFORMAS DE LOS 80 Y LOS 90: DOS MIRADAS AL SISTEMA EDUCATIVO

La actual estructura institucional del sistema educacional chileno está determinada por las reformas que se implementaron en la década de los 80 y las reformas más recientes de la década del 90.² Las reformas de los 80 se focalizaron en la descentralización, privatización y aumento de la competencia del sistema educacional. En particular, estas reformas apuntaron a:

- i) Permitir que empresas o personas particulares (llamados «sostenedores») pudieran crear y administrar establecimientos educacionales, financiados con recursos públicos (establecimientos particulares subvencionados).
- ii) Descentralizar la gestión de los establecimientos públicos, desde una entidad central, Ministerio de Educación, a las municipalidades (establecimientos municipales).

- iii) Entregar financiamiento estatal a los establecimientos escolares vía una subvención por alumno; subvención que es idéntica para establecimientos municipales y particulares subvencionados.

- iv) Introducir mediciones estandarizadas de rendimiento escolar, que se aplicaron al conjunto de establecimientos escolares del país, primero se estableció la prueba PERT el año 1982 y luego la prueba SIMCE a partir del año 1988.

La reforma de los 80 buscó crear un mercado de servicios educacionales para las familias. Para ello cambió el sistema de financiamiento desde un financiamiento directo al colegio por un financiamiento vía subvención, que corresponde a un esquema de *voucher* donde los fondos siguen a los niños.³ Producto de esto se creó un sistema donde coexisten tres tipos de establecimientos educacionales: municipales, particulares subvencionados y particulares pagados, con libre entrada y salida, especialmente en el sector particular subvencionado. La apuesta era que la competencia promovería la eficiencia en la educación chilena.

Hay que hacer notar que el único requisito que se estableció para recibir la subvención fue la asistencia de alumnos a clases (matrícula), sin instituir requisitos de calidad u otros; en particular, no se establecieron incentivos económicos asociados al aprendizaje. Tampoco se estipularon requisitos respecto a la necesidad de que los establecimientos informen acerca de sus resultados a la comunidad escolar, o que el Ministerio de Educación informe a la comunidad en su conjunto. Este es un tema que retomaremos posteriormente. En particular, se podrían haber establecido requisitos de: no discriminación o libre entrada (escuela abierta), información de los resultados educativos a la comunidad, requisitos de calidad mínima del servicio educativo, es decir, que los alumnos no sólo asistan sino que aprendan. Algunos de estos temas están presentes en otras experiencias internacionales, ver Karsten (1999), Patrinos (2003) y Ahlin (2003) para información de los casos de Holanda y Suecia, respectivamente.

La reforma de los 80 apuntó, por tanto, a cambiar la estructura del mercado (competencia, a través de la entrada de proveedores privados vs. la alternativa de un monopolio estatal) y se apoyó en

los fundamentos básicos de la teoría económica. La idea fuerza detrás de la política era que la subvención, la entrada de proveedores privados, y la libre entrada y salida de colegios debían ser los principales mecanismos que asegurarían el funcionamiento eficiente del sistema.

Consecuente con esta visión, durante la década de los 80 hay un escaso énfasis en la regulación del sistema educativo y en la implementación de programas educativos especiales o focalizados, los cuales están muy asociados a la tradición docente. Por otra parte, si bien se esperaba mejorar la información acerca de los resultados educativos, de hecho se comienzan a implementar pruebas estandarizadas de rendimiento al conjunto del sistema escolar, este objetivo no se cumple y los resultados de estas pruebas no estuvieron nunca disponibles para el público. Tampoco se informa acerca de otros indicadores de resultados del sistema educativo, como tasas de retención o aprobación de estudiantes.⁵

Existe una amplia literatura sobre las reformas educacionales implementadas en Chile y no es nuestro objetivo describirlas en detalle. Sin embargo, queremos hacer notar que las reformas de los años 80 y la estructura que adquiere el mercado educacional no aseguran la eficiencia del sistema. Desde el punto de vista de la teoría, la introducción de la subvención por alumno es una condición necesaria para introducir racionalidad económica al sistema educacional; sin embargo, como argumentaremos, no es una condición suficiente.

El sistema que se estableció no asegura la calidad de la educación; en parte, porque un sistema de libre elección requiere de una serie de condiciones para funcionar adecuadamente, las que no se cumplieron; y en parte, por la existencia de fallas de mercado, propias del sistema educacional, que no se enfrentaron.

Para que un sistema de libre elección tenga efectos positivos sobre la calidad educativa se requiere:

- i) Padres informados y motivados que efectivamente presionen por calidad al sistema
- ii) Sostenedores que se sientan responsables por los resultados de sus establecimientos educacionales.

Esto no necesariamente ocurre, ya que pueden existir sostenedores con objetivos diferentes a ofrecer máxima calidad; en particular, el sostenedor privado puede buscar maximizar sus utilidades y el sostenedor municipal puede buscar maximizar su poder político, y la presión competitiva del mercado no es suficiente para alinearlos; es decir, para que el cumplimiento de sus objetivos requiera la provisión de educación de alta calidad.

iii) Estándares internacionales de calidad.

Por otra parte, hay diversas fallas de mercado que requieren regulación, *accountability* e incentivos a los distintos actores del sistema; éstas son:

- i) Existencia de múltiples insumos educativos y dificultades para medir la calidad de los insumos y su aporte marginal al producto educativo. Son muchos los factores que influyen en el resultado académico y éstos se relacionan y condicionan entre sí; por ejemplo, el esfuerzo de un profesor puede tener resultados muy distintos, dependiendo de las características de sus alumnos y del contexto en que debe enseñar.
- ii) La calidad de los docentes y de la educación que imparten no es observable y es difícil de monitorear. Esto da lugar a asimetrías de información post-contrato y a problemas de selección adversa en la retención de docentes, pudiendo permanecer en la profesión aquellos con menores aumentos esperados de productividad (*ceteris paribus*).
- iii) Dificultades de información derivadas de la característica multi-producto de la educación. El producto educacional no consiste sólo en que los niños aprendan lenguaje y matemáticas, sino también que se instruyan en otras áreas que permitan la formación de ciudadanos conscientes y responsables. Asimismo, existen asimetrías de información entre los padres y los colegios y estos últimos no tienen incentivos para entregar la información requerida.

- iv) Existencia de un modelo de agente-principal con múltiples principales. Por una parte, existe más de un principal (Ministerio, sostenedor, director) y muchos agentes; y por otra parte, algunos actores son agentes o principales dependiendo del punto de vista desde el cual se haga el análisis; este es el caso, por ejemplo, de los directores de establecimientos, los que son principales en su relación con los docentes del establecimiento que dirigen y agentes en sus relaciones con los sostenedores y el MINEDUC.

Además, el sistema genera discriminación y segmentación social de los alumnos, alterando el rol de la educación en la igualdad de las oportunidades. Dado que el resultado observado del proceso educativo depende de las características de los alumnos, se genera una dinámica asociada a la llamada "competencia-S", es decir, existen incentivos para mejorar el resultado promedio de un colegio excluyendo a los alumnos de menor rendimiento potencial o real (González, 2000a).

Este análisis muestra que para que un sistema de subsidio a la demanda con provisión privada de educación funcione adecuadamente no basta con crear un cuasi mercado, sino que es necesario establecer normas, regulaciones e incentivos que faciliten su funcionamiento. Todos estos elementos estuvieron ausentes durante los años 80, probablemente debido a la visión de que las fuerzas del mercado lograrían por sí solas un equilibrio óptimo.⁶

Más aún, a nuestro juicio la forma como se lleva a cabo la descentralización está en la raíz de los problemas que afectan hoy en día al sistema educativo chileno y que dificultan la adecuada gestión del mismo. Se da una situación anómala en que los municipios quedan a cargo de la gestión administrativa y el Ministerio de Educación mantiene la responsabilidad por los aspectos técnico-pedagógicos, como consecuencia de esto se diluye la responsabilidad de los municipios por los resultados educativos de sus colegios. Esto es válido también para el sector privado, la falta de *accountability* hace que nadie se sienta responsable por los resultados educativos y que en la práctica sea difícil exigir buenos resultados; esto, como ya mencionamos, es lo que se conoce como problemas de agencia.

Asimismo, es importante destacar que durante el gobierno de Pinochet disminuyó significativamente el gasto en educación, de hecho, a comienzos de los años 90 el sistema estaba muy desfinanciado, la subvención por alumno había caído un 29% en términos reales entre 1981 y 1990 y los salarios de los profesores habían caído 32% en términos reales en el mismo período.

La Concertación de Partidos por la Democracia, que asume el gobierno en 1990, mantuvo la subvención por alumno como forma de financiamiento, pero se establecieron diferencias por tipos de establecimientos escolares en función del costo de la enseñanza (urbano vs. rural, básica vs. media, educación científico humanista vs. técnico-profesional y educación especial).

Durante los gobiernos de la Concertación la política educacional ha tenido dos grandes principios orientadores: la mejora en la calidad de la educación y una mayor equidad en su distribución.⁷

Con este fin se desarrollaron programas de mejoramiento y renovación pedagógica: programas de apoyo focalizado a las escuelas más pobres (P-900; 1990), MECE básica (1992) y media (1995), básica rural, Proyecto Montegrande (1997), Enlaces (1997), fortalecimiento de la profesión docente (formación inicial, pasantías en el extranjero; 1996-97), Liceo para Todos (retención en enseñanza media; 2000).⁸

Asimismo, se desarrollaron políticas orientadas a alterar las condiciones políticas, financieras y laborales, entre ellas: establecimiento del Estatuto Docente (1991) y sus posteriores cambios con el objeto de flexibilizarlo (1994 y 2000), aumento constante del presupuesto del Ministerio de Educación, política de financiamiento compartido (1993).

Más recientemente, se implementaron políticas orientadas a entregar incentivos monetarios ligados a la evaluación del desempeño docente: incentivos colectivos al desempeño docente (SNED, 1996), incentivos individuales (asignación de excelencia pedagógica, red maestro de maestros, 2001) y evaluación del desempeño individual (sólo para la educación municipal, 2001).

Finalmente se articuló una reforma que añadió a estos programas una reforma curricular, la extensión de la jornada escolar (1997) y los 12 años de enseñanza obligatoria (2001).

Como puede observarse, en gran medida las políticas de los

gobiernos de la Concertación han enfatizado el aumento y la mejora de la calidad de los insumos educativos, pero han sido tímidas respecto del establecimiento de normas, mayor regulación e incentivos para que el sistema educacional funcione en forma adecuada en un esquema de financiamiento vía subvenciones. Esto puede deberse, en primer lugar, a que heredó un sistema educacional extremadamente desfinanciado donde era muy difícil, por ejemplo, establecer incentivos docentes sin antes elevar el nivel general de sus remuneraciones. En segundo lugar, a una mirada no totalmente convencida con la idea de fortalecer un cuasi mercado educativo; en tercer lugar, a presiones políticas del gremio docente.

Respecto del último punto es importante mencionar que, incluso dentro de la lógica de mejorar los insumos educativos, hay una tarea vital inconclusa; se trata de la necesidad urgente de mejorar la calidad de los docentes. Durante los años 80 la profesión docente fue extremadamente golpeada. Como ya mencionamos los salarios reales cayeron significativamente y la carrera de pedagogía perdió su estatus universitario, lo que sin duda afectó tanto el número y la calidad de los estudiantes interesados en la docencia, como la capacidad de retener a los buenos docentes en la sala de clases. A nuestro entender es muy difícil pensar en políticas educativas capaces de sustituir a un buen profesor o de compensar el efecto de un mal profesor.

II. EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DE ALGUNOS INDICADORES

2.1 INVERSIÓN EN EDUCACIÓN

En los años 90 se produjo un significativo aumento de los recursos públicos y privados destinados a la educación. En efecto, el gasto total en educación en relación al PIB casi se duplicó, incrementándose desde un 4% en 1990 a un 7,6% en el 2002, lo que se explica por un aumento de 1,8 veces del gasto público y de 2,1 veces del privado, siempre como porcentaje del PIB (cuadro 1). El aumento de los recursos privados responde al aumento de la cobertura en educación superior y en menor medida a la política

de financiamiento compartido en la educación escolar. El gasto en educación como porcentaje del PIB es similar al que muestran países desarrollados y mayor al del promedio de los países de la OECD, en particular Chile muestra una mayor participación de gasto privado (cuadro 2).

Cuadro 1
Gasto total en educación como porcentaje del PIB 1990 - 2002
(Porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gasto Público en Educación / PIB	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,7	3,0	3,2	3,5	3,8	4,0	4,1	4,3
Gasto Privado en Educación / PIB	1,6	1,7	1,8	1,9	2,1	2,1	2,4	2,3	2,7	3,0	3,1	3,2	3,3
Gasto Total en Educación / PIB	4,0	4,1	4,4	4,7	4,9	4,9	5,4	5,5	6,2	6,9	7,1	7,3	7,6

Fuente: Arellano (2004) basado en Ministerio de Educación, Departamento de Estudios, 2003
Gasto privado: Estimación Departamento de Estudios del MINEDUC, en base a información del Banco Central de Chile, Departamento de Cuentas Nacionales.

Cuadro 2
Gasto en educación como % del PIB
(Todos los niveles de enseñanza) 2000

	Público	Privado	Total
Argentina	4,5	1,4	5,9
Chile	4,2	3,3	7,4
México	4,7	0,8	5,5
Corea	3,8	2,5	6,3
EE.UU.	4,8	2,2	7,0
Irlanda	4,1	0,4	4,6
OECD (promedio)	4,8	0,6	5,5

Fuente: OECD

Nota: Hay diferencias entre los datos reportados por la OECD y los del MINEDUC, dado que la OECD considera año escolar, que para ellos va de septiembre de un año a mayo del siguiente y el MINEDUC considera año calendario.

El cuadro 3 muestra la evolución del gasto anual por alumno promedio entre 1987 y el año 2002 para la educación escolar, incluyendo kinder. Es notable el aumento en los recursos a partir del año 1990, éstos se multiplicaron 2,6 veces en términos reales en el sistema escolar, este incremento se explica mayoritariamente por el aumento en 156% de la subvención mensual promedio.

Cuadro 3
Gasto del gobierno central por alumno promedio, educación escolar
(incluyendo kinder), 1987 - 2002

Año	Gasto anual por alumno promedio (miles de, (\$2002)	Matrícula (miles) ^b	Subvención mensual promedio (\$ 2002) ^a
1987	150	2.767	11.535
1988	155	2.779	11.183
1989	153	2.758	11.647
1990	165	2.738	11.678
1991	174	2.709	11.853
1992	197	2.742	12.794
1993	221	2.755	14.027
1994	238	2.786	15.696
1995	273	2.862	18.449
1996	304	2.962	20.055
1997	337	2.995	22.419
1998	368	3.029	23.730
1999	389	3.123	24.634
2000	415	3.196	26.668
2001	442	3.246	28.473
2002	480	3.295	29.911

Fuente: Arellano (2004) basado en Estadísticas de la Educación, 2002. Ministerio de Educación de Chile

a/ Gasto total MINEDUC en Educación Escolar y Kinder / Matrícula

b/ Incluye parvularia, básica y media.

Tipos de establecimientos: municipal, particular subvencionado y corporaciones.

Parte importante del aumento de la subvención por alumno se destinó a elevar los salarios de los profesores, entre 1991 y 2002 los salarios promedio de los profesores que trabajan 44 horas semanales aumentaron en 156% y el ingreso mínimo docente se incrementó en 174% en el sector municipal y 433% en el sector privado subvencionado¹⁰ (cuadro 4). Esto significa que las remuneraciones

promedio de los docentes recuperaron los rezagos que sufrieron durante la década de los 80 y en este momento están alineadas con el mercado y con estándares internacionales. El salario de un docente de enseñanza básica con 15 años de experiencia en relación al PIB per capita en el 2001 era 1,33 en Chile *vis a vis* 1,27 en el promedio de países de desarrollo alto y 1,64 en países como Finlandia, Corea del Sur y Suecia. Para la enseñanza media el dato para Chile es 1,33 versus 1,32 para países de desarrollo alto y 1,70 para Finlandia, Corea del Sur y Suecia (OECD 2004). Sin embargo, aún subsiste un problema con la estructura salarial de los docentes, ésta es extremadamente plana y sólo premia la antigüedad, sin considerar la educación y el desempeño de éstos. Como consecuencia de esta estructura salarial los buenos profesores están mal pagados, lo que desincentiva su permanencia en la docencia.

Cuadro 4
Remuneración docente jornada 44 horas. Promedio mensual-anual
(Pesos promedio de 2002)

Año	Sector municipal		Sector particular subvencionado
	Remuneración Promedio	Remuneración Mínima	Remuneración Mínima
1990	264.670	146.351	75.271
1991	283.458	176.706	164.246
1992	331.359	196.337	188.978
1993	372.589	207.796	192.907
1994	423.744	241.128	215.663
1995	466.317	266.100	260.583
1996	500.578	292.492	291.229
1997	547.048	321.136	319.481
1998	575.290	349.961	349.705
1999	604.103	373.540	373.539
2000	630.681	395.493	395.493
2001	647.540	400.659	400.659
2002	677.624	401.087	401.087

Fuente: Departamento de Desarrollo Institucional, División de Planificación y Presupuesto, MINEDUC.

1. La remuneración promedio incluye RBMN más asignaciones (10 bienes, responsabilidad, perfeccionamiento, desempeño en condiciones difíciles), UMP, bonificación proporcional, impondibilidad total, bonificación por desempeño de excelencia y remuneración adicional.

2. La remuneración mínima equivale a remuneración de ingreso al sistema. Incluye RBMN, UMP base, bonificación proporcional y planilla complementaria.

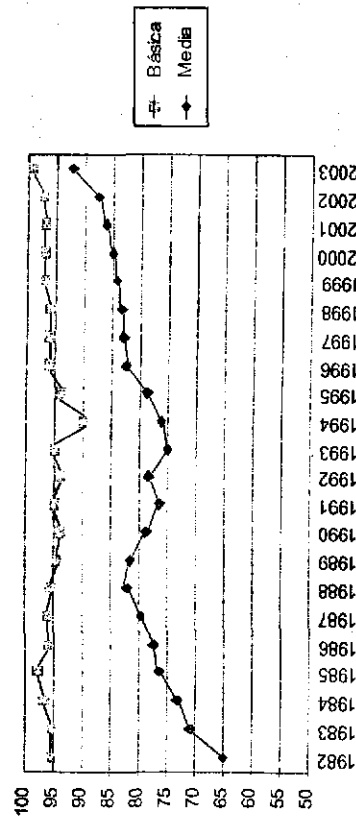
3. Incluye zona promedio nacional.

Adicionalmente, en gran parte debido a la jornada escolar completa, se produjo un aumento importante de la inversión pública en infraestructura educacional, de acuerdo con información de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) ésta aumentó desde 14 mil millones en 1990 a 166 mil millones en 2004 en pesos del año 2004.¹¹

2.2 ESCOLARIDAD Y COBERTURA

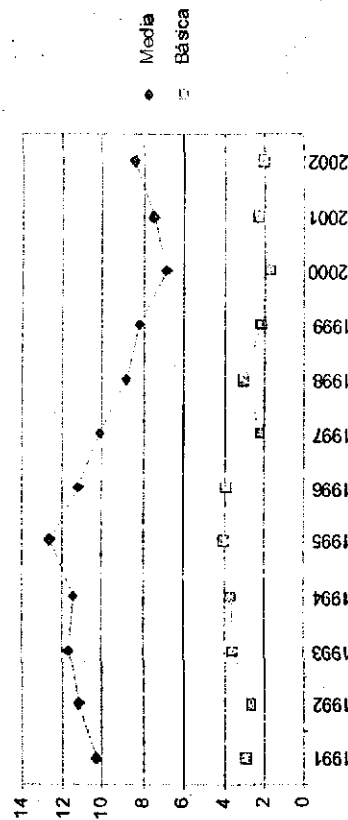
Como consecuencia del aumento de recursos y las políticas seguidas a partir de los años 90 ha habido importantes avances en términos de cobertura en enseñanza media, alcanzando cifras de 87% en 2002 (ver gráfico 1)¹² y una disminución importante en las tasas de deserción, en el 2002 la tasa de deserción de enseñanza media fue un 8,5% lo que se compara favorablemente con la tasa de 10,3% que existía en 1991 (gráfico 2).

Gráfico 1
Cobertura en educación básica y media 1982-2001 (en %)



Fuente: MINEDUC

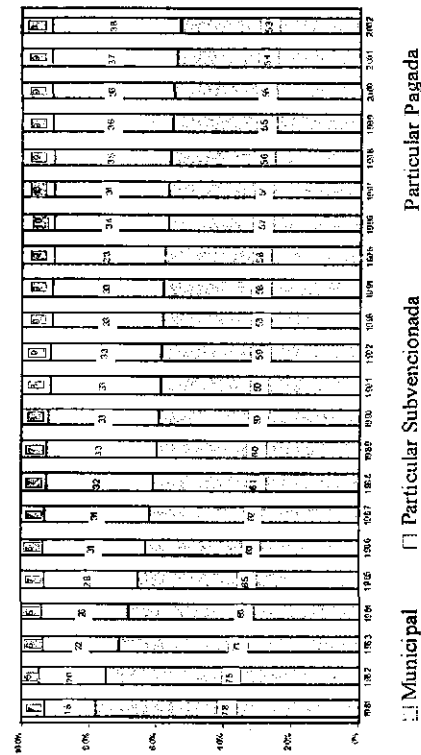
Gráfico 2
Deserción en educación básica y media 1982-2001 (en %)



Fuente: MINEDUC

Este aumento de cobertura está vinculado con la notable expansión de establecimientos particulares subvencionados que se produjo a partir de la reforma de comienzos de los años 80, especialmente en la educación media, de hecho desde su creación en 1981 los establecimientos particulares subvencionados han aumentado sistemáticamente su participación en la matrícula escolar en desmedro de los establecimientos municipales (ver gráfico 3).

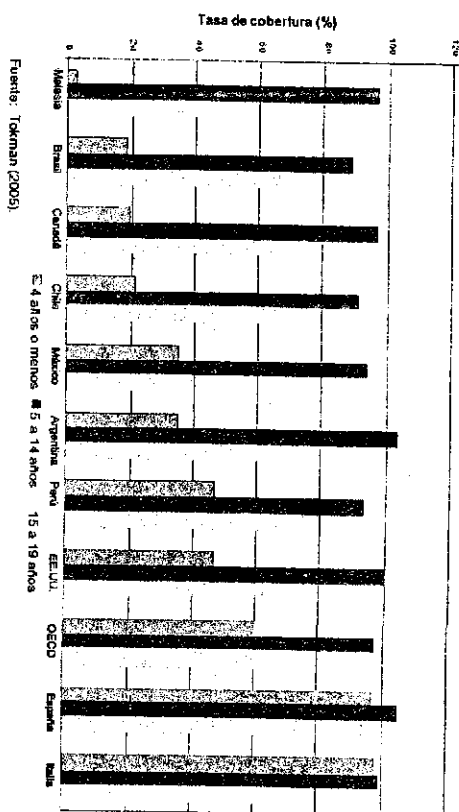
Gráfico 3
Distribución de la matrícula por dependencia: 1981-2002



■ Municipal □ Particular Subvencionada ■ Particular Pagada

La educación preescolar y superior también han tenido avances importantes en su cobertura a partir de 1990, en educación preescolar ésta aumentó desde 20,9% en 1990 a 35,1% en el 2003 y en enseñanza superior aumentó de 16% a 37,5% en el mismo período.¹⁸ Sin embargo, aún tenemos tasas bajas comparadas con estándares internacionales, especialmente en educación preescolar (gráfico 4).

Gráfico 4
Tasa de cobertura por tramo de edad



Fuente: Tokman (2005).

Pero no sólo tenemos tasas de cobertura que aún están rezagadas a nivel internacional, sino que se observan importantes desigualdades al comparar la evolución de la cobertura por quintiles de ingreso (gráficos 5 y 6). A diferencia de lo que ha ocurrido en educación media, donde el aumento de cobertura ha tenido un sesgo igualador (gráfico 7), en educación preescolar y en mayor medida en educación superior ha aumentado más la cobertura del quintil más rico.

Gráfico 5
Cobertura educación parvularia por quintil de ingreso autónomo (%)

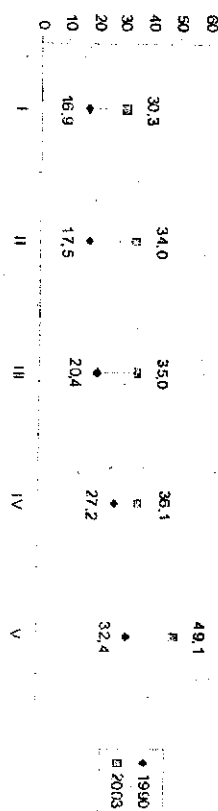


Gráfico 6
Cobertura educación superior por quintil de ingreso autónomo (%)

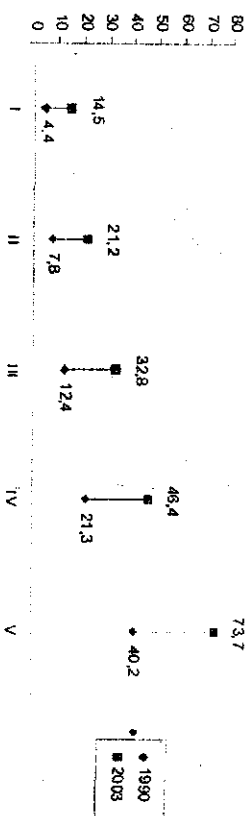
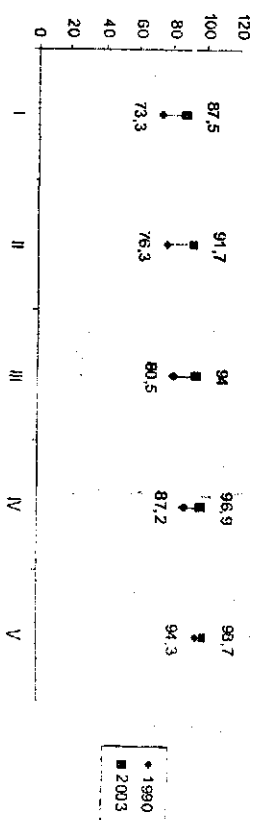


Gráfico 7
Cobertura educación media por quintil de ingreso autónomo (%)



Fuente: Encuestas CASEN 1990 y 2003.

La cobertura en educación preescolar es muy relevante, sobretodo en la población más pobre, ya que la estimulación temprana tiene un impacto positivo en el desempeño escolar y laboral futuro, fundamentalmente en el caso de los niños de familias de menores recursos socioeconómicos. Estudios realizados por Heckman (1999) muestran que la educación preescolar incrementa la probabilidad de estar empleado y los ingresos laborales; por otra parte, la falta de socialización/educación previa a los 6 años limita las posibilidades de desarrollo y es muy difícil y costoso compensarlas más tarde con reforzamiento escolar durante los estudios o cursos de capacitación en la vida laboral.

2.3 CAMBIOS EN LAS CONDICIONES QUE POSIBILITAN NUEVAS PRÁCTICAS A NIVEL DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

El aumento de los recursos también ha permitido cambios importantes en las condiciones en que operan los establecimientos educacionales. Nueva infraestructura, libros, computadores, salas de profesores, mejoras salariales de los docentes, etc. Estos cambios permiten nuevas prácticas pedagógicas y de gestión, por ejemplo, una mayor cantidad de actividades colectivas y más autonomía en el trabajo de los niños, acompañados por textos, guías, videos, etc.

De acuerdo con la visión de expertos en educación estas condiciones permiten implementar políticas que conlleven transformaciones profundas en las prácticas educativas vigentes. Se argumenta que es esta nueva forma de relación pedagógica y de gestión educativa la que podría reformar la educación y con ello lograr los objetivos de aprendizajes de calidad y equidad que se esperan. En este sentido, la estrategia adoptada en estos años que incluye desde la multiplicación de recursos y materiales hasta un nuevo marco educativo, ha logrado básicamente modificar las condiciones que posibilitan mejoras en calidad y equidad.

No obstante, si bien mejorar las condiciones en que operan los establecimientos educativos es una condición necesaria para mejorar la calidad educativa, no es suficiente, puesto que se requiere sostenedores comprometidos con la calidad, directores capaces de liderar la gestión pedagógica del establecimiento y profesores

preparados para aplicar la reforma curricular y utilizar las nuevas herramientas a su disposición.

2.4 CALIDAD

La calidad es tan importante como la cantidad de educación en términos del impacto sobre los ingresos de las personas y el crecimiento de los países.

Estamos conscientes de que no es simple medir la calidad de la educación, ya que como mencionamos antes ésta por su naturaleza es multiproducto. No obstante, dado que hay consenso en que la dimensión cognitiva, medida por las pruebas estandarizadas de logro, es central en los resultados educativos de los establecimientos educacionales, en este trabajo entenderemos calidad como los aprendizajes de los estudiantes en estas pruebas. Es importante, sin embargo, puntualizar que los estudios de escuelas efectivas muestran que aquellas que priorizan y tienen buenos resultados cognitivos también tienen una preocupación central por la formación de sus alumnos en otros planos, como por ejemplo, el socio-afectivo.¹⁴

En general, y a pesar de los resultados positivos antes mencionados en términos de incremento en la cobertura y las mejoras en las condiciones de operación de los establecimientos educacionales, la opinión pública está dominada por una mirada más bien pesimista respecto de los temas educacionales; esto se explica fundamentalmente por los resultados de las pruebas de rendimiento escolar, tanto nacionales como internacionales (ver cuadro 5 y gráficos 8 y 9).

Cuadro 5
Evolución de los puntajes de la prueba SIMCE. 1994 - 2003

Puntajes de las Pruebas											
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pruebas											
4º Matemáticas			248			250		247			
4º Lenguaje			251			250		251			
8º Matemáticas				250			250				253
8º Lenguaje				253			250				251
2º Matemáticas	242				250			248	246		
2º Lenguaje	249				250			252	253		

Fuente: MINEDUC, SIMCE.

Gráfico 8
Resultados Prueba PISA Matemáticas

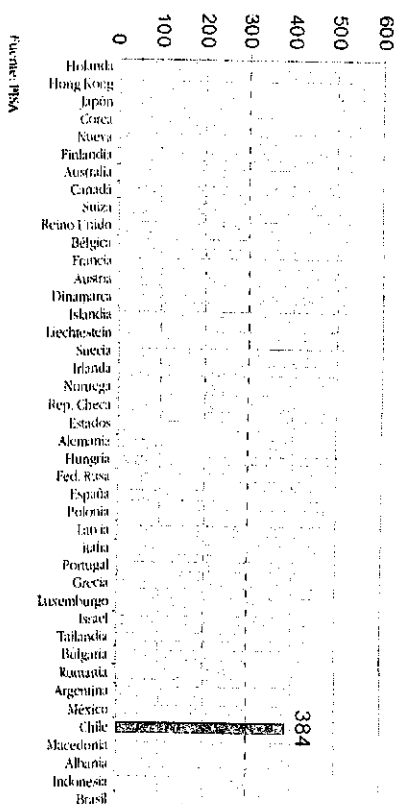
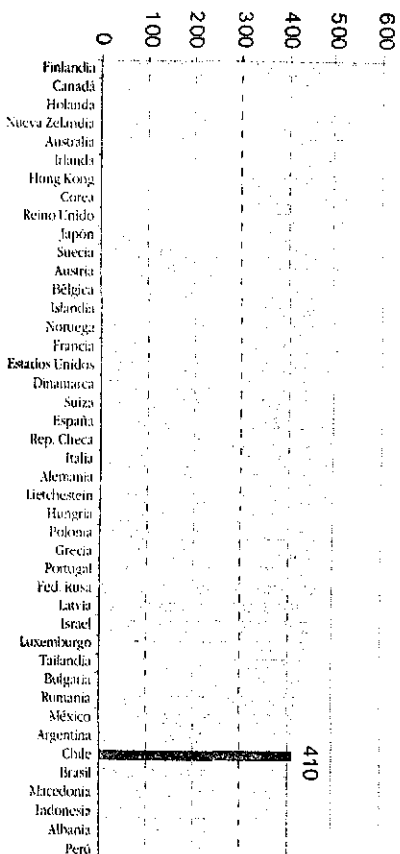


Gráfico 9
Resultados prueba PISA en Lenguaje



Dada la importancia que tiene el desempeño en estas pruebas en términos de la evaluación de la política educacional, nos detendremos brevemente en su análisis. Efectivamente, cada vez que se conocen los resultados de las pruebas SIMCE hay dos ideas que dominan la discusión: (i) la calidad de la educación en Chile está

estancada, a pesar del enorme esfuerzo de inversión que se viene realizando desde 1990; (ii) los colegios que tienen financiamiento público (municipales y particulares subvencionados) son peores que los colegios particulares pagados. Lo cierto es que estas afirmaciones requieren un análisis más profundo pues el «casarse» rápidamente con visiones que no ponderen adecuadamente los distintos elementos en juego pueden conducir, directa y/o indirectamente, a decisiones erradas de política educacional.

El promedio de los puntajes obtenidos en las pruebas SIMCE, ha mostrado durante los últimos años —y más precisamente desde el año 1998 en que las pruebas comienzan a ser comparables en el tiempo— un preocupante estancamiento. El cuadro 5 presenta la evolución de estas pruebas entre 1994 y 2004 (para los años 1994 a 1997 el SIMCE realizó equivalencias para medir los puntajes en las escalas actuales). Los puntajes de las pruebas tienden a fluctuar alrededor de 250 puntos (puntaje que se estableció como promedio inicial de cada prueba). A pesar de que las diferencias entre años sucesivos son pequeñas (y no son estadísticamente significativas) el cuadro en su conjunto muestra algunas tendencias: los puntajes promedio en lenguaje han tendido a mantenerse o subir ligeramente, pero los puntajes promedio en matemáticas han empecado en el tiempo, especialmente en la prueba de 2° medio del año 2003. Más allá de los resultados promedio, los datos que hoy se disponen permiten destacar dos elementos importantes: (i) Si bien el puntaje promedio del SIMCE puede estar estancado, ello no significa que todos los colegios del sistema escolar estén en la misma situación; (ii) Cuando la cobertura del sistema educacional está creciendo, las comparaciones de datos promedios pueden ser erróneas. Ambos elementos pueden ser graficados con los datos de la prueba SIMCE de 2° medio del año 2003.¹⁶

Existe gran heterogeneidad en el sistema escolar; coexisten colegios que efectivamente están estancados con colegios que muestran un continuo progreso, y estas diferencias no se deben al nivel socioeconómico de los establecimientos. En particular, hemos analizado la brecha de puntajes entre colegios que obtienen buenos y malos resultados en el SIMCE 2003 y que tienen similar nivel socioeconómico. Para ello calculamos la banda que contiene al 90% de los puntajes SIMCE para cada nivel socioeconómico; en-

contramos que la brecha de puntajes es de 46 puntos.¹⁶ Más aún, la dispersión de resultados no sólo es alta, sino que también parece haber aumentado en el tiempo, particularmente en la prueba de matemáticas de 2° Medio en la que la desviación estándar aumentó en 10 puntos entre 1998 y 2003.

Lo que queremos destacar es que hay un porcentaje de colegios que está arrastrando fuertemente los puntajes SIMCE a la baja. De hecho, si se excluye del cálculo de puntajes al 10% de los colegios de más bajo rendimiento en las pruebas SIMCE del año 2001 y 2003 encontramos que los puntajes aumentan entre ambas pruebas, tanto en lenguaje como en matemáticas.¹⁷

Este es un elemento importante de tener en cuenta porque si el mensaje es que todos los colegios tienen un mal desempeño, es fácil sacar la conclusión de que la responsabilidad de estos malos resultados no depende de los colegios, sino del Ministerio, de los padres o de los niños. Sin embargo, si reconocemos que hay colegios que avanzan, mientras una cola de colegios va distanciándose del resto, la conclusión es distinta y comenzamos a plantearnos las preguntas correctas: ¿quiénes son los sostenedores de estos colegios? ¿qué hacemos con los malos colegios? ¿qué lecciones pueden ellos aprender de los colegios que muestran mejoras significativas de puntajes, y que atienden a una población de similares características?

Sin embargo, es necesario calificar el análisis anterior y plantearse que quizás estos colegios no están empeorando la calidad de su educación, sino que están recibiendo «peores» generaciones de alumnos, niños que en otras circunstancias estarían fuera del sistema escolar.

En efecto, el año 2003 rindieron la prueba SIMCE 50 mil alumnos más que en la versión previa, ello implica un aumento de aproximadamente un 20%. Las estimaciones del MINEDUC señalan que este aumento se explica en un 50% por crecimiento demográfico y en un 50% por mejoras en la cobertura y en las tasas de retención.

El sistema escolar se ajustó a esta fuerte expansión de la matrícula a través de un aumento en el número de colegios (175 nuevos colegios), a través de un aumento del tamaño de los colegios y un aumento del tamaño de los cursos, que pasaron de un promedio de 35 a 37 alumnos. Hay que considerar también que cada año viene

creciendo la participación del sector particular subvencionado, que en enseñanza media representaba un 39% de la matrícula en 1998, un 42% el 2001 y un 48% el 2003.

Hemos estimado qué habría ocurrido con el puntaje de la prueba SIMCE si no hubiera existido este aumento de cobertura y retención escolar. Para ello, excluimos a un 40% de estos 50 mil nuevos alumnos que se incorporan al sistema, asumiendo que ellos son los alumnos de menor nivel socioeconómico. El resultado es un aumento en los puntajes, la prueba de lenguaje aumenta a 256,3 puntos y a 249,7 puntos la prueba de matemáticas. Estos resultados debieran compararse con los del año 2001 (252 y 248 puntos respectivamente). A pesar de que las diferencias son sólo de dos a tres puntos, la evidencia internacional muestra que las pruebas estandarizadas de rendimiento tienden a moverse lentamente en el tiempo. Obviamente, esta estimación tendría un mayor grado de validez si hubiéramos podido medir a los mismos alumnos en dos momentos del tiempo.

Otro tema siempre presente al analizar la calidad de los colegios son las comparaciones de los resultados brutos del SIMCE entre los distintos tipos de colegios, de ellos se desprende que los colegios particulares pagados obtienen mejores puntajes que los colegios particulares subvencionados, y éstos a su vez obtienen mejores puntajes que los establecimientos municipales (cuadro 6).

Cuadro 6
Resultados SIMCE por tipo de establecimiento

	4° Básico 2002		8° Básico 2004		2° Medio 2003	
	Lenguaje	Matemáticas	Lenguaje	Matemáticas	Lenguaje	Matemáticas
Municipales	239	235	240	241	241	230
Particulares Subvencionados	259	254	259	260	257	250
Particulares Pagados	300	298	296	305	301	317
Total	251	247	251	253	253	246

Fuente: MINEDUC, SIMCE.

Sin embargo, sabemos que estas comparaciones no miden adecuadamente diferencias de calidad, porque no consideran las diferencias de recursos que existen entre estos colegios. Las características de los hogares son muy distintas entre los distintos tipos de establecimientos, en especial entre los particulares pagados y el resto. El niño promedio de un colegio particular pagado tiene padres con educación postsecundaria o profesionales; el ingreso de su hogar supera un millón de pesos; un 87% tiene computador y un 73% acceso a Internet. El niño promedio que asiste a un colegio municipal tiene padres que sólo poseen un año más que educación básica, el ingreso de su hogar es en promedio de 180 mil pesos; un 20% tiene acceso a computador y sólo un 7% acceso a Internet (cuadro 7).

Cuadro 7.
Características de los hogares, según tipo de colegio al que asisten los niños.

	Establecimientos			
	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado	Promedio
Educación del padre	9 años	11 años	16 años	11 años
Educación de la madre	9 años	11 años	15 años	10 años
Ingreso del hogar	\$ 181.360	\$ 291.836	\$ 1.335.276	\$ 315.106
Hogares con computador	20,3%	40,2%	87%	33,7%
Hogares con internet	16,3%	33,3%	82,4%	28,4%
Hogares con Internet	6,3%	17,4%	73,4%	16,2%

Fuente: Elaborado en base a encuestas a padres realizadas por el SIMCE.

Más aún, en términos del gasto en educación, se estima que la relación entre los colegios que sólo reciben la subvención por alumno y los particulares pagados es de 1 a 3; es decir, si la subvención promedio a fines del año 2004 era alrededor de \$ 30.000 en educación básica y \$ 35.000 por estudiante en educación media; la matrícula más la mensualidad de un particular pagado era, en promedio, de alrededor de \$ 100.000. Por lo tanto, comparar la calidad de los colegios en base a los datos absolutos del SIMCE es

incorrecto e injusto hacia los colegios subvencionados (municipales y particulares subvencionados) y sesgado en contra de la política educacional.

Para efectuar estas comparaciones en forma correcta se deben analizar estadísticamente (análisis de regresión) los resultados. No hay aún un análisis a este respecto de las últimas pruebas del 2003 y el 2004, pero estudios anteriores realizados por diversos autores señalan que las diferencias de puntajes brutos se reducen sustancialmente al controlar por los recursos de los colegios y las familias, pero igual se encuentra que los colegios particulares pagados tienen mejores resultados que los particulares subvencionados y que éstos a su vez tienen mejores resultados que los municipales.

No obstante lo anterior, la diferencia de 60 puntos promedio en el SIMCE entre un colegio particular pagado y un colegio municipal en la prueba de lenguaje y 87 puntos promedio en la prueba de matemática de 2° medio del 2003, sí importan en términos de política pública. Lo relevante para la política educacional es el resultado final, esto es, la calidad de la educación independiente de las condiciones iniciales de los alumnos. Para que exista efectiva movilidad social en una sociedad requerimos que los niños tengan las mismas oportunidades, la misma calidad de educación, independientemente de quiénes sean sus padres, de los recursos de su hogar y de cuánto puedan gastar en educación. Por lo tanto, si bien las diferencias de puntajes sin corregir son injustas para evaluar la calidad de los colegios subvencionados, indican una brecha muy relevante que la política pública debe cerrar.

Esto implica que hay que avanzar hacia entregar más recursos a los alumnos más pobres, necesitamos enfrentar la brecha de recursos que hoy existe. Adicionalmente, se requiere lograr que este aumento de gasto se traduzca en mejoras efectivas en calidad, lo que está relacionado con la necesidad de incorporar mayor presión por calidad en el sistema educativo, nos referiremos a esto en la siguiente sección.

Otro tema relacionado con los resultados de las pruebas estandarizadas es la diferencia que se observa entre los resultados de nuestro país y el resto de los países en las pruebas internacionales. Un elemento que es necesario puntualizar aquí es que incluso el percentil más alto de nuestros alumnos (probablemente alumnos

de colegios particulares pagados) no tiene un buen desempeño en estas pruebas, comparados con estudiantes en percentiles similares e incluso con el promedio de otros países; los mejores alumnos chilenos alcanzaron un puntaje sólo un poco mayor que el promedio de los países de la OECD y por debajo del promedio alcanzado por los estudiantes de Corea y Japón (cuadro 8). Esto es importante porque implica que los problemas no residen solamente en la falta de recursos monetarios o los problemas de gestión de los establecimientos municipales, sino que, a nuestro entender, están relacionados con la calidad de nuestros docentes y con el establecimiento de estándares más bien bajos. Sólo cuando nos medimos con otros países notamos que nuestras deficiencias no se limitan sólo a la enseñanza subvencionada por el Estado.

Cuadro 8
Puntaje prueba matemáticas PISA
(alumnos de 15 años)

País	Promedio	Percentiles		
		5	25	75
Argentina	388	180	307	474
Chile	384	222	321	449
México	387	254	329	445
Japón	557	402	504	617
Corea	547	400	493	606
EE.UU.	493	327	427	562
América Latina	357	177	286	432
OECD (promedio)	500	326	435	571
				95
				574
				532
				527
				688
				676
				652
				530
				655

Fuente: MINEDUC.

En suma, las comparaciones de calidad entre colegios si bien son injustas son relevantes desde el punto de vista de la política educativa, también es importante reconocer que sólo parte de las diferencias de calidad se explican por factores socioeconómicos y que si bien han existido avances pequeños, éstos han sido mitigados —sobre todo en enseñanza media— por avances en la cobertura educativa. Finalmente, las pruebas internacionales han permitido detectar que el conjunto de nuestro sistema educativo necesita mejorar y que por tanto aumentar la calidad y mejorar su distribución continúan siendo tareas pendientes.

III. DESAFÍOS FUTUROS

En esta sección planteamos lo que consideramos son los principales desafíos en política educacional para los próximos años.

Como ya mencionamos, la reforma educativa puesta en marcha por los gobiernos de la Concertación ha permitido aumentar y mejorar la calidad de los insumos educativos con que cuentan los establecimientos educacionales: bibliotecas de aula, computadores, nuevo currículo, aumentos salariales de los profesores, etc. Se realizó también un significativo esfuerzo implementando programas para aquellos grupos más vulnerables, mejorando tanto las oportunidades de acceso, como la infraestructura y el equipamiento de las escuelas.

Estas políticas lograron un objetivo importante que fue normalizar las condiciones de funcionamiento de las escuelas en el país, las que se encontraban en una situación extraordinariamente deprimida a comienzos de los años 90.

Sin embargo, incrementar y mejorar los insumos no basta para elevar la calidad de la educación. Quienes instauraron el sistema educativo existente confiaron demasiado en que el mercado y la competencia resolverían todo. Sin embargo, como se argumentó hay fallas de mercado que es necesario corregir de forma de que efectivamente exista presión por calidad en el sistema. Adicionalmente, hay cuestiones organizacionales y de gestión escolar que hay que mejorar, así como potenciar la participación de los padres para que el sistema de libre elección promueva educación de calidad.

A partir de este análisis se plantea la necesidad de establecer normas e incentivos para que el sistema educacional funcione en forma adecuada en un esquema de libre elección de colegios con financiamiento vía subvenciones. Es fundamental que se especifiquen requerimientos como contraparte al financiamiento público. Asimismo, es muy importante que exista una amplia y diversa información sobre la calidad de los establecimientos educacionales; que se involucre e informe adecuadamente a los padres; que se establezcan reputaciones; que se desincentive la discriminación y se fomente la integración social; que se asignen claramente responsabilidades a los distintos actores y se promuevan adecuadas estructuras de incentivos para mejorar la calidad del sistema educativo.

Es imperioso exigir rendición de cuentas por los recursos públicos asignados a los sostenedores, el Ministerio de Educación debe asegurar transparencia en el uso de los recursos, hoy en día esa transparencia no existe, lo que entre otras cosas, hace difícil satisfacer la necesidad de entregar más fondos al sistema educativo.

A su vez, la existencia de múltiples actores, Ministerio, sostenedores, directores, profesores, alumnos y padres, hace que no quede claro quién tiene la responsabilidad por la calidad de la educación que entrega un establecimiento educativo. Por tanto, es necesario introducir cambios que apunten al diseño institucional del sistema educacional, delimitar las responsabilidades de los distintos actores involucrados; incrementar la calidad del cuerpo directivo y de los profesores y establecer para cada uno de los actores incentivos que estén alineados con la calidad.

La institucionalidad del sistema:

Ministerio-municipios-establecimientos

Un elemento a considerar es la estructura del sistema educativo, existe una fuerte dicotomía entre el Ministerio, encargado de asuntos técnico-pedagógicos, y los municipios, encargados de la operación administrativa.³¹ A nivel de los establecimientos educacionales esto implica una doble dependencia, del Ministerio en materias pedagógicas y del sostenedor en materias administrativas lo que conlleva una escisión de la gestión en dos ejes que necesariamente deben ir juntos. Asimismo, esta dicotomía implica escasa responsabilidad municipal por los aprendizajes y una mirada ministerial distante a los problemas de gestión de los municipios, en circunstancias que en muchos de ellos existen importantes problemas de gestión debidos a: debilidad técnica, ausencia de mecanismos para establecer compromisos entre sostenedor y colegio, problemas de escala en municipios pequeños y problemas políticos.³²

Se requiere por tanto un sistema central con capacidad de diseño y evaluación de políticas y un aparato descentralizado con capacidad técnica y de gestión. Para ello el Ministerio debe preocuparse de fortalecer su relación con los sostenedores municipales, entregarles herramientas y hacerlos responsable de la gestión educativa de sus colegios.

No obstante, como el sistema es heterogéneo es necesario tener un tratamiento diferenciado en términos del grado de autonomía y descentralización que se entregue a los establecimientos educacionales.

Por una parte, se debería otorgar más responsabilidad y autonomía a los establecimientos educacionales de calidad, tanto en el uso de sus recursos financieros y humanos, como en su capacidad de llevar a cabo programas propios. De esta forma se profundiza la descentralización en la gestión del sistema educacional y se establece una vinculación directa calidad-financiamiento, que hoy día está desligada por la intermediación de los municipios. Esta mayor descentralización y autonomía requiere necesariamente tener como contrapartida la definición y medición de estándares explícitos de desempeño de los establecimientos y sus docentes, esto obviamente es válido también para los establecimientos privados.³³

Por otra parte, se debería tener una mayor presencia, más apoyo pedagógico y administrativo en aquellos establecimientos con problemas de calidad. Considerando la intervención de aquellos cuyo desempeño sea sistemáticamente bajo y por cierto el traspaso de sus alumnos a otro establecimiento si no se logran mejoras en un plazo prudente.

Sin embargo, el desempeño deficiente no se circunscribe únicamente al sector municipal, también hay establecimientos particulares subvencionados que sistemáticamente muestran malos resultados. Estos colegios deberían dejar de recibir financiamiento estatal. Un tema a debatir es la enorme atomización del sector particular subvencionado, lo que le impide aprovechar las economías de escala requeridas para emprender acciones que mejoren la calidad educativa y tener «espaldas» financieras.

Los profesores: piedra angular del sistema educativo

Es asimismo fundamental ocuparse especialmente de uno de los actores centrales del sistema educacional: los profesores. Ellos son la piedra angular del sistema, ninguna política da frutos si los profesores no participan activamente y se capacitan para hacerlo. En este sentido la tarea es doble; por una parte, lograr una alianza de mediano plazo con los docentes e involucrarlos y comprometerlos

con la calidad educativa, lo que le da legitimidad y apoyo a la política por parte de uno de sus ejecutores claves.

Por otra parte, es urgente mejorar la formación de nuestros profesores. Tal como lo hicimos notar en la sección pasada incluso los alumnos con mejores resultados en las pruebas internacionales no alcanzan a sus pares de países desarrollados, esto significa que el problema no es sólo del sistema subvencionado o de los establecimientos municipales. Los establecimientos particulares pagados, que no enfrentan las inflexibilidades que dificultan la gestión de los colegios municipales y que cuentan con mayores recursos, tampoco muestran resultados competitivos a nivel internacional. Una posible explicación reside en la calidad de nuestros docentes y el bajo nivel de exigencia que se había instalado en el sistema.

El tema de la formación inicial es por lo tanto fundamental, nuestra hipótesis es que las carreras de pedagogía en Chile tienen demasiado énfasis en pedagogía y poco énfasis en lo disciplinario. Los resultados de las pruebas internacionales, en particular de la prueba TIMSS, muestran que los profesores chilenos no conocen bien y tienen muchas inseguridades en las materias que enseñan o deben enseñar. La información proveniente de las evaluaciones docentes confirma esta percepción de inseguridad de nuestros profesores en aspectos disciplinarios. Asimismo, en el segundo ciclo de educación básica enseñan muchos profesores generalistas, en vez de aquellos que están formados en una disciplina. De hecho, muchos de la mitad de los alumnos chilenos tienen un profesor de ciencias con título universitario en ciencias básicas, ya sea física, química o biología, mientras que en otros países; por ejemplo, Rusia y Taiwán, más del 90% de los profesores de ciencias son científicos que complementan su formación con estudios de pedagogía.

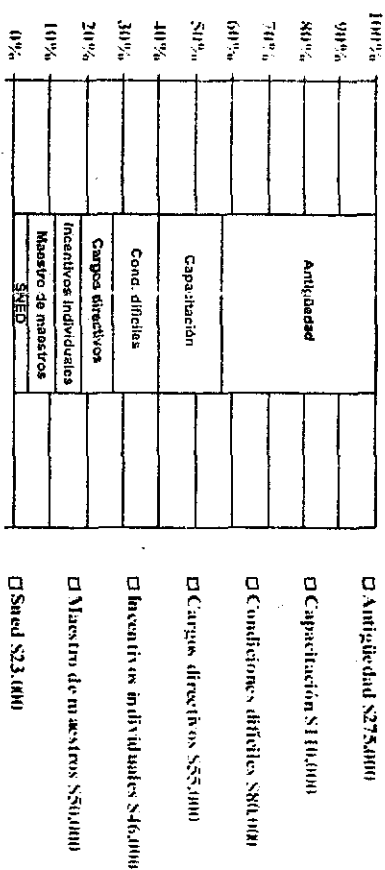
A nivel internacional se ha observado la tendencia a incrementar la preparación disciplinaria de los profesores. Varias ideas se pueden evaluar en este sentido, una propuesta es que la formación inicial de profesores del segundo ciclo de básica y de media se inicie con una licenciatura en una disciplina y luego se realice la formación en pedagogía con un esquema dual, es decir, con mucha práctica en colegios y liceos. Este enfoque permitiría abrir la opción de la pedagogía a profesionales formados en otras áreas que tengan conocimientos sólidos en una disciplina y que requieran la

formación pedagógica para desempeñarse como docentes. Una alternativa es aumentar la proporción del currículo de la carrera de pedagogía orientado a la disciplina que más tarde tendrá que enseñar el docente.

Sin dudas, una tarea ineludible es mejorar la calidad de las escuelas formadoras de los futuros profesores, actualmente la oferta de programas es muy heterogénea en su calidad y por ello es imposible establecer estándares de calidad que debieran cumplir. Otra posible iniciativa sería establecer exámenes externos para los egresados de pedagogía, lo que les permitiría a los empleadores tener mayor información en el momento de contratar profesores. También sería interesante que el Ministerio de Educación evaluara la posibilidad de enviar un grupo numeroso de gente joven a estudiar educación fuera de Chile para que se preparen adecuadamente y posteriormente se incorporen a las facultades donde se forman los docentes, estableciendo la masa crítica necesaria para que se produzca el cambio requerido, este camino parece más efectivo que intentar mejorar la calidad de las facultades de educación sin contar con un grupo significativo de académicos ya formados.

Lo anterior se relaciona además con el problema de la estructura salarial de los docentes, en Chile faltan profesores de ciencias, y este tema no se solucionará en la medida que no se paguen salarios diferenciados de acuerdo al grado de escasez y preparación de los profesores. Asimismo, si queremos atraer y retener a los mejores a la carrera docente debemos abrir la estructura salarial que, como mencionamos anteriormente, es muy plana, hoy los profesores ganan montos similares independientemente de su educación, su especialidad o su desempeño, como consecuencia de ello los buenos profesores están subpagados en nuestro país.²⁶ El gráfico 10 muestra que, a pesar de que se han introducido premios por desempeño docente, gran parte de las asignaciones docentes hoy día responden a antigüedad más que a desempeño; recién a partir del año 2006 el monto que se entrega a los profesores de los establecimientos evaluados como excelentes por el SNED se incrementará en 91%, lo que significa doblar el premio monetario que reciben hoy por este efecto.

Gráfico 10
Asignaciones e incentivos monetarios a los profesores
 (\$ 2002/03)



Fuente: Cox (2003). Máximo monto en cada caso.

Pero no podemos dejar de lado un problema serio: ¿Qué hacer con los profesores que hoy día están enseñando? Necesitamos un sistema de perfeccionamiento en servicio adecuado a estas necesidades y que esté orientado a resultados, esto es, los profesores que se capaciten deberán aprobar exámenes externos para poder obtener la asignación por perfeccionamiento. Es necesario también hacerles comprender y comprometerlos con el sentido de los cambios de la reforma curricular, y un sistema expedito y digno de «sálida» para aquellos que a pesar del apoyo no logren tener un buen desempeño.

Los directores

Los estudios acerca de las escuelas efectivas coinciden en destacar el rol que juega en éstas el liderazgo del director, su gestión pedagógica activa, sus expectativas sobre los estudiantes y su visión de futuro.²⁶ Se ha avanzado con dificultad en introducir la concursabilidad de los directores; pero se requiere profesionalizar la selección de directores. Asimismo, es necesario ampliar la concursabilidad

para todos los cargos directivos, ya que un buen director puede estar muy limitado en su tarea si el resto del equipo directivo, que disfruta de inamovilidad en sus cargos, no lo acompaña en su desempeño. También es importante fortalecer el apoyo a la formación de directores y que el sistema de evaluación de su desempeño considere como un elemento clave los resultados de los estudiantes de su colegio.

Estudiantes y padres comprometidos con la calidad

Respecto de los estudiantes, es necesario enfrentar el problema de que el premio por estudiar es alto sólo para quienes acceden a la educación superior; la tasa de retorno de la enseñanza media es alrededor de 9% mientras que la de la educación superior es alrededor de 20%. Esto genera descompromiso con el estudio, lo que se agrava por la débil vinculación de la enseñanza media con el mundo del trabajo.²⁷

Es también importante fomentar el aporte de la familia al rendimiento escolar a través de formas de participación de los padres en los establecimientos escolares, una mayor participación involucrará más a los padres en la educación de sus hijos, pudiendo aportar recursos y apoyo, éste es un elemento que ha mostrado tener efectos positivos sobre los resultados educativos. Por su parte, una mayor participación requiere estar informado para ejercer efectivo control social. En este mismo sentido es importante tener en cuenta que la *accountability* funciona si hay padres capaces de exigirla y utilizarla.²⁸

La información: su ausencia permite la proliferación de establecimientos de mala calidad

Otro elemento clave es la disponibilidad de información sobre el desempeño educacional, esto es condición necesaria para poder ejercer control social sobre el sistema. Es importante continuar con las mediciones de rendimiento de los alumnos a través de pruebas estandarizadas como el SIMCE y al mismo tiempo mantener la participación de Chile en pruebas internacionales como TIMSS y PISA. Tener información acerca del grado de

aprendizaje de los alumnos en los distintos establecimientos es importante no sólo para el Ministerio, sino también para los padres y los establecimientos. El Ministerio requiere esta información para ajustar sus políticas, determinar la necesidad de apoyar, presionar o intervenir determinados establecimientos para que mejoren sus desempeños. Los padres necesitan esta información para poder exigirles mejoras a los establecimientos donde tienen a sus hijos (voz) y también para poder, si el caso lo amerita, cambiar a sus hijos a un establecimiento que muestre mejores resultados (salida). Los establecimientos requieren saber en qué fallan y aprender de sus deficiencias, poder identificar las fortalezas y debilidades de los estudiantes y definir posibles soluciones a los problemas específicos es vital para mejorar los desempeños.²⁹

Se requiere mayor información que la actualmente disponible: los colegios y los padres sólo conocen el promedio de los puntajes, con ello es difícil evaluar si los resultados reflejan una mala generación de alumnos; una gran dispersión en la calidad de sus alumnos o deficiencias graves en la formación y métodos de enseñanza de los profesores. Si los colegios conocieran la distribución de los puntajes de sus alumnos, contarán con evaluaciones de los mismos alumnos en más de un período y recibirán un análisis de sus resultados que les permitiera entender en qué fallaron específicamente sus alumnos, podrían tener una mejor diagnóstico de su situación. Si los padres conocieran la distribución de puntajes podrían saber qué logra el establecimiento con sus mejores alumnos. Asimismo, conocer la distribución de puntajes es más justo con aquellos colegios que no discriminan a sus alumnos.

Muchas veces se argumenta que los padres no están dispuestos a cambiar a sus hijos de colegio y que por ello finalmente el tener más información no redundará en mayor presión a los colegios para mejorar su calidad. Sin embargo, esto no es correcto, la evidencia muestra que, frente a una alternativa educacional más barata, son muchos los padres que cambian a sus hijos de colegio. Cabe preguntarse si los padres sólo reaccionan al precio y no a la calidad; creemos que esto no es así, lo que ocurre es que la información acerca del precio es simple, fácil de obtener y comprender. Lo mismo debiera ocurrir con la información sobre la calidad de los colegios, en este sentido se debe priorizar por la calidad y relevancia

de la información más que por la cantidad. Otro elemento que muestra que los padres sí se preocupan y están dispuestos a cambiar a sus hijos de colegio cuando la información está disponible, es la enorme demanda que tienen los colegios o liceos de reconocida reputación.

El Ministerio de Educación y los municipios deberían tomar medidas para entregar información a los padres sobre la calidad comparada de los establecimientos. Por ejemplo, enviar circulares por correo con indicadores de todos los colegios de la comuna e incluir en ellas los resultados del SIMCE y la PSU, así como dar a conocer el porcentaje de egresados que ingresó a la educación superior o, en el caso de los colegios de enseñanza básica, a la enseñanza media en establecimientos de reconocida calidad.

Se requiere, además, voluntad política para entregar información acerca de los resultados de los municipios, tal que permita identificar son aquellos municipios que tienen alto o bajo desempeño en materia educacional. Esto generaría presión sobre los responsables municipales para mejorar la calidad de la educación que ofrecen.

Estas tareas se verían enormemente facilitadas si se utilizaran los sistemas computacionales que hoy facilitan y abaratan la entrega de información, actualmente hay escaso uso de las tecnologías de información en el sector educacional tanto en su gestión como en la comunicación con los padres.³⁰

En suma, disponer de la información necesaria y poder interpretarla adecuadamente son elementos muy importantes para avanzar en mejorar la política educacional. Es importante puntualizar que detrás de las limitaciones que observamos en las estadísticas chilenas muchas veces está la falta de recursos, contar con mejores datos estadísticos es caro. Sin embargo, las decisiones de política pública implican la asignación de miles de millones de pesos y para asignarlos correctamente se requiere contar con información adecuada; es esta la disyuntiva que debemos recordar al decidir cuánto invertir en información pública.

A su vez, las pruebas internacionales nos permiten comparar los aprendizajes adquiridos por nuestros niños con los de otros países, esto evita auto engañarnos y nos obliga a ponernos metas más exigentes, en particular, la participación en las pruebas internacionales

ha permitido darnos cuenta que no sólo el sistema subvencionado tiene problemas de logro educativo, sino también el sistema particular pagado.

Equidad e integración social

Un desafío fundamental que debemos enfrentar es la mejora en la equidad de la calidad de la educación, no basta con tener a todos los niños en el sistema educacional, sino que debemos ser capaces como país de entregarles a todos los niños y jóvenes educación de calidad. Un tema a considerar en este aspecto es la diferencia de costos que implica educar a un niño proveniente de familias de menores recursos económicos y culturales. La subvención escolar existente hoy en día no considera este hecho, ya que es pareja independientemente del nivel socioeconómico de los estudiantes. Este pago uniforme incentiva la segregación de los alumnos de menor nivel socioeconómico por parte de los establecimientos con mayor demanda, en la medida que éstos puedan seleccionar a sus alumnos.

Por esto en la práctica los sistemas de subsidio a la demanda consideran *vouchers* diferenciados por nivel socioeconómico y etnia como en Holanda; o están diseñados sólo para la población más pobre, ya sea para que ésta pueda acceder al sistema educacional (PACES en Colombia) o mejorar la calidad de los colegios a los que asisten (*charter schools* en EE.UU.). En estos casos cuando existe exceso de demanda los beneficiarios se eligen a través de loterías.

Una forma de corregir este error de diseño que incentiva la discriminación es entregar una subvención por alumno diferenciada de acuerdo al nivel socioeconómico de las familias. Esta política permitiría que los alumnos de menores recursos pudieran cambiarse, si así lo desean, a colegios de mejor calidad, lo que contribuiría a una mayor integración social y les permitiría acceso a mayor capital social. Si los alumnos se mantienen en sus actuales colegios éstos recibirán recursos adicionales a través de una subvención más elevada. Sin duda deberían existir requisitos de elegibilidad para los establecimientos que reciban a niños con subvención diferenciada. Se debería establecer claramente en qué se pueden gastar los recur-

sos adicionales, de forma que efectivamente se orienten a mejorar el aprendizaje de los niños, estableciéndose un plazo luego del cual se deben observar mejoras en los resultados. Para compensar el efecto pares, que puede darse al existir concentración de niños de menores recursos en determinados colegios, se puede considerar un monto adicional de recursos destinado al colegio como se hace en Holanda. Junto a estas medidas es importante que el ministerio penalice la discriminación de alumnos por parte de los colegios.

Otro tema relacionado con la igualdad de oportunidades dice relación con la necesidad de continuar con el esfuerzo de ampliar la cobertura preescolar. Esto significa avanzar en lograr cobertura universal en kinder y prekinder en el sistema escolar y ampliar la cobertura para niños menores de 4 años, focalizándose en las familias de menores ingresos. Sin duda, al igual que en la enseñanza básica y media, el desafío no sólo es aumento de cobertura sino también aseguramiento de la calidad de la enseñanza preescolar. Como ya se mencionó, esta política permite simultáneamente, igualar oportunidades desde la partida, permitiendo que los niños lleguen más estimulados y mejor preparados a primero básico, lo que tiene efectos incluso en su futuro desempeño laboral. Adicionalmente, facilita la incorporación de sus madres a la fuerza de trabajo, lo que tiene un efecto positivo en la superación de la pobreza.

Costo-efectividad de las políticas

Es necesario introducir la cultura de la evaluación; esto es, evaluar los programas que se han aplicado, sometiéndolos a criterios de costo-efectividad de forma que los recursos escasos sean asignados a aquellos que muestren los mejores resultados, evitando la enorme dispersión de programas que existen. El diseño mismo de los programas debe incluir la evaluación. Para evitar enfrentarse al dilema ético que implicaría establecer un grupo de control y por ello dejar a estudiantes sin los beneficios de una determinada política, se deberían implementar programas piloto acotados y evaluarlos adecuadamente antes de generalizar las políticas a toda la población; esto es importante dado que nadie está dispuesto a admitir que una política no funcionó luego de que se han gastado miles de millones de pesos en su implementación masiva.

Por su parte, en el terreno de las propuestas de política concretas es importante realizar estudios que consideren experiencias exitosas realizadas en otros países, así como las características del sistema educacional chileno, de forma de diseñar no sólo políticas efectivas en su diseño, sino también en su implementación práctica. Es clave fortalecer la investigación en temas educacionales de forma de generar propuestas validadas empíricamente.

IV. REFLEXIÓN FINAL

La experiencia chilena con las políticas educativas de las últimas décadas muestra que el mercado y la competencia por sí solos no bastan para asegurar la calidad, por lo que hay un rol fundamental del Estado en términos de enfrentar las fallas de mercado.

Las soluciones para estas fallas no pasan por ignorar al mercado, sino por mejorar su funcionamiento, regulándolo; generando indicadores de calidad; transparentando tanto los resultados, como el uso de los recursos; generando los incentivos adecuados y tomando medidas, por más difícil que ellas sean, cuando los oferentes no entregan un servicio de calidad.

Al mismo tiempo se requiere con urgencia mejorar la formación de nuestros profesores. Hay algo en que todos los estudios coinciden; la calidad de los docentes es clave para asegurar la calidad educativa.

Muchas de las medidas planteadas no requieren asignar más recursos a la educación, sino establecer incentivos y exigir el cumplimiento de estándares que permitan elevar la calidad con los mismos recursos. Es también necesario comprometer a los profesores, a los estudiantes y sus padres, con el mejoramiento de la calidad educativa. Por otra parte, dado que las remuneraciones de los profesores han recuperado su rezago, es posible comenzar a diferenciar las remuneraciones por especialidad y asociar los aumentos de remuneraciones al desempeño docente, de forma que los buenos profesores efectivamente perciban salarios más altos. De esta forma incentivaremos a los mejores estudiantes a ingresar a la carrera de pedagogía y retendremos en las aulas a los mejores docentes.

En el caso de aquellas políticas que efectivamente requieren más recursos, como la subvención diferenciada y la ampliación de la cobertura preescolar, se debe considerar que el próximo fin de la inversión en infraestructura educacional asociada a la jornada escolar completa permitirá liberar recursos que podrían reasignarse a estos objetivos.

Tokman, A., «Diagnósticos y propuestas para la educación chilena» *Economía Chilena* vol 8 N°1, 2005.

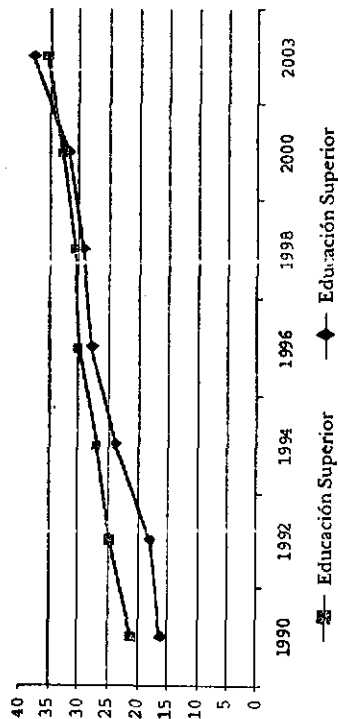
Tironi, E., «Educación informada: Visión de un sostenedor». *En Foco* 28, Expansiva, 2004.

Traverso, A., «Las nuevas reformas que la reforma engendra». *En Foco* 26, Expansiva, 2004.

UNICEF, *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza*, 2005.

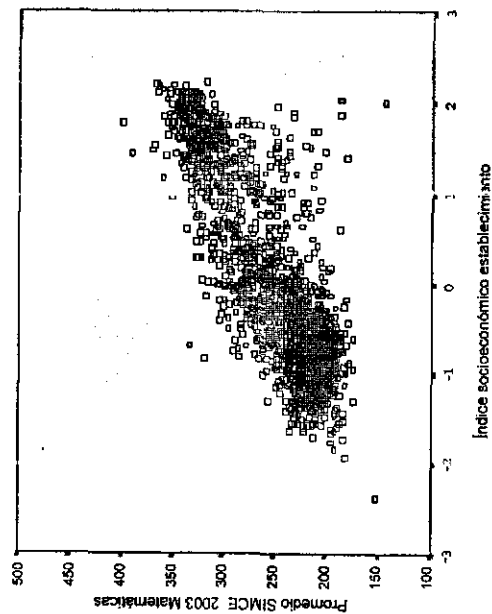
ANEXOS

Gráfico A1
Cobertura Educación Superior y Preescolar (1990-2003)



Fuente: Encuestas CASEN 1990 a 2003.

Gráfico A2
Puntaje SIMCE Matemáticas 2° E. Media 2003 vs
Nivel socioeconómico del establecimiento educacional



Fuente: SIMCE, MINEDUC.

Cuadro A1
Políticas y reforma educacional en los años 90

AÑO	CONDICIONES POLITICAS, FINANCIERAS Y LABORALES	PROGRAMAS	REFORMA
1990	PRIMER GOBIERNO DE CONCERTACIÓN (1990-1994)	Presupuesto: US\$ 1.104,6	Primera consulta y debate público de nuevo marco curricular
1991		Presupuesto: US\$ 1.253,1	
1992		Presupuesto: US\$ 1.450,5	
1993	PRIMER GOBIERNO DE CONCERTACIÓN (1990-1994)	Presupuesto: US\$ 1.582,6	Programa MECE-Básica (1992-1997)
		• Financiamiento Compartido	
		Incentivos tributarios a donaciones para educación	
1994	PRIMER GOBIERNO DE CONCERTACIÓN (1990-1994)	Presupuesto: US\$ 1.739,6	Programa MECE-Media (1995-2000)
		• Construcción de consensos;	
		• Comisión Nacional de Modernización de la Educación	
1994	SEGUNDO GOBIERNO DE CONCERTACIÓN (1990-1994)	Acuerdo de Agenda Educativa por Partidos Políticos	Nueva currículum (educación básica)
1995		• Estatuto Docente (No. 2) más flexible;	
1996		• Incentivos colectivos al desempeño (SNED)	
1997	SEGUNDO GOBIERNO DE CONCERTACIÓN (1990-1994)	Presupuesto: US\$ 2.148,1	Nueva currículum (educación media)
		• Inicio Incentivo	
		Presupuesto: US\$ 2.376,5	
1998	SEGUNDO GOBIERNO DE CONCERTACIÓN (1990-1994)	Presupuesto: US\$ 2.642,2	Nueva currículum (educación parvularia)
1999		Presupuesto: US\$ 2.809,0	
2000		Presupuesto: US\$ 3.038,7	
2000	TERCER GOBIERNO DE CONCERTACIÓN DEMOCRÁTICA (2000-2006)	Acuerdo Ministerio gremio docente: Incentivos al desempeño individual.	Estrategia focalizada para aumentar retención en E.M. (Licco para Todos).
2001		Estatuto Docente (N° 3) Ley Mejoramiento remuneraciones; Red Maestros de Maestros Evaluación desempeño individual	

Fuente: Cox (2003)

Transferencias corrientes (millones \$ 2001 y porcentajes)											
Año	Gasto total	Total gastos operacionales	Total	Subvención	Gasto en educ. superior	Recursos de aprendizaje	Programas	Asistencia y becas	Investigación y desarrollo	Otras transferencias	Costos de capital total
1990	556.474	53.349	502.783	355.070	88.645	589	1.448	45.531	9.465	2.095	341
1991	605.500	57.547	547.606	364.449	(63,8)	1.587	1.587	48.53	11.643	3.043	347
1992	685.751	66.194	612.973	403.986	(17,0)	2.406	2.406	58.850	10.931	3.043	347
1993	766.272	77.326	688.945	442.076	(16,0)	2.718	2.718	80.371	74.217	3.043	347
1994	831.749	76.310	755.405	501.751	(15,1)	2.747	2.747	82.935	74.217	3.043	347
1995	959.779	73.995	886.406	607.521	(14,4)	3.651	3.651	84.013	74.217	3.043	347
1996	1.088.436	85.417	989.349	685.526	(14,0)	4.946	4.946	84.013	74.217	3.043	347
1997	1.211.888	91.870	1.103.574	777.012	(12,6)	6.882	6.882	90.635	74.217	3.043	347
1998	1.335.315	106.363	1.206.914	836.220	(11,8)	9.832	9.832	97.002	74.217	3.043	347
1999	1.453.084	102.231	1.311.213	905.325	(11,2)	11.078	11.078	106.771	74.217	3.043	347
2000	1.570.038	97.614	1.386.094	988.769	(10,5)	14.969	14.969	119.168	74.217	3.043	347
2001	1.687.861	105.500	1.495.466	1.080.992	(64,0)	16.333	16.333	119.168	74.217	3.043	347

Fuente: MINEDUC

Notas: (1) Incluye textos, recursos pedagógicos, guías de aprendizaje, bibliotecas de aula, computadores y software. No incluye gastos de programas específicos

(2) Programas considerados: Educación Intercultural Bilingüe, Educación y alcoholismo, Educación preescolar, PEBM Trabajadores, P900; Conozca su hijo, MECE Básica, educación de adultos, Licesos de anticipación, Básica rural

(3) Becas consideradas: Becas indígenas, Becas alumnos destacados en pedagogía, Becas alumnos educación media, Programa de asistencia y Becas JUNABE.

Cuadro A3
Puntajes SIMCE 2° E. Media, excluyendo el 10% de los peores colegios

Pruebas SIMCE		
Años/Pruebas	Lenguaje	Matemáticas
2003	256,8	251,1
2001	252,8	248,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos SIMCE 2001 y 2003.

Nota: para cada año se eliminó el 10% de los colegios de más bajo rendimiento, según su resultado en la prueba de matemáticas.

DESIGUALDAD DE INGRESOS Y OPORTUNIDADES EN CHILE*

Andrea Repetto

1. INTRODUCCIÓN

Chile es uno de los países con distribución del ingreso más desigual en el mundo. Esta desigualdad ha sido recientemente descrita como «escandalosa» y «una vergüenza» (revista Capital, 2005). A pesar de que el producto per cápita y los salarios reales han crecido a altas tasas, a pesar de que la cobertura educacional ha aumentado de manera significativa y a pesar de los esfuerzos por incrementar y focalizar el gasto social, la distribución del ingreso pareciera permanecer inmutable.

Este trabajo resume nuestro conocimiento actual sobre la desigualdad de ingresos y oportunidades en Chile, para resolver una serie de interrogantes y mitos. ¿Es Chile una economía «escandalosamente» desigual comparada con la de otros países de desarrollo similar? ¿Es la distribución estable en plazos largos? ¿Es la concentración de la propiedad la causa de esta desigualdad? ¿Se resuelve la desigualdad dando mejor acceso a la educación? ¿Cuál es el rol del gasto público en reducir la inequidad? ¿Es progresiva la estructura tributaria? ¿Existe movilidad social en Chile? ¿Existe movilidad intergeneracional? ¿Hay meritocracia?

Puede argumentarse que la desigualdad es un resultado de la heterogeneidad en las habilidades de las personas, y que ésta, a su vez, provee incentivos al esfuerzo laboral y la inversión. Sin embargo, una alta inequidad debe preocuparnos por diversos motivos. En particular, la desigualdad genera tensión social, inestabilidad y una mayor pobreza relativa. Además, reduce el crecimiento, pues no asegura el acceso al crédito a quienes poseen los mejores proyectos de inversión, ni a la educación a aquellos individuos con

