

Calidad de la educación escolar: ¿dónde está el problema?

Pablo González y Alejandra Mizala
Centro de Economía Aplicada,
Departamento de Ingeniería Industrial
Universidad de Chile.
(4 de octubre 2006)

La cuestión educacional ha alcanzado una enorme relevancia en los últimos años. Por una parte, la evidencia existente muestra la importancia de la educación para la sociedad, la economía y su rol en la distribución del ingreso. Por otra parte, si bien se ha alcanzado una alta cobertura, subsisten problemas con la calidad de la educación y su distribución entre distintos segmentos de la población. Este trabajo plantea los problemas pendientes que debiéramos abordar para resolver esta situación. Nuestra mirada es desde la economía y la gestión, lo que significa que nuestro análisis no pretende agotar el tema, sino contribuir a su comprensión y a la propuesta de políticas que permitan cumplir con el doble desafío de mejorar la calidad y la equidad de la educación.

En 1981 el régimen militar comenzó un proceso de transferencia gradual de los establecimientos escolares fiscales a las municipalidades (que culminó en 1987). Además, estableció un sistema de financiamiento vía subvención por alumno y fomentó el ingreso de proveedores privados que competían en términos similares por esta subvención fiscal. En definitiva, se instauró un cuasi mercado educativo y se confió en que las fuerzas del mercado por sí solas lograrían mejorar la calidad de la educación. La idea fuerza detrás de esta reforma era que la subvención por alumno, la competencia de proveedores privados y la libre entrada y salida de colegios producirían un sistema escolar eficiente.

Los gobiernos de la Concertación mantuvieron formalmente el sistema de mercado y optaron por incrementar y mejorar los insumos educativos, que en el año 1990 estaban extraordinariamente deprimidos producto de la fuerte caída de la subvención durante los años ochenta. Se desarrollaron programas de mejoramiento y renovación pedagógica y se implementaron políticas orientadas a alterar las condiciones financieras y laborales. Desde mediados de los noventa se articula una reforma que añade a lo anterior una reforma curricular: la extensión gradual de la jornada escolar hasta culminar con la jornada escolar completa. En el 2003 se aprueban los 12 años de enseñanza obligatoria y en 1995 se introduce un sistema de incentivos monetarios basado en resultados de los establecimientos (SNED). Más recientemente, se establecen dos sistemas, uno voluntario y otro obligatorio, de evaluación individual a las competencias profesionales docentes.

Como consecuencia del aumento de recursos y las políticas seguidas a partir de los años '90 ha habido importantes avances en términos de eficiencia interna y acceso. La tasa de repetición cae entre 1990 y 2004 de 7,8% a 3,9% en enseñanza básica y de 12,3% a 7,8% en enseñanza media. En el mismo período, la tasa de deserción disminuye de 2,5% a 1,4% en básica y de 15% a 7,3% en media. La tasa bruta de matrícula¹ de enseñanza media creció

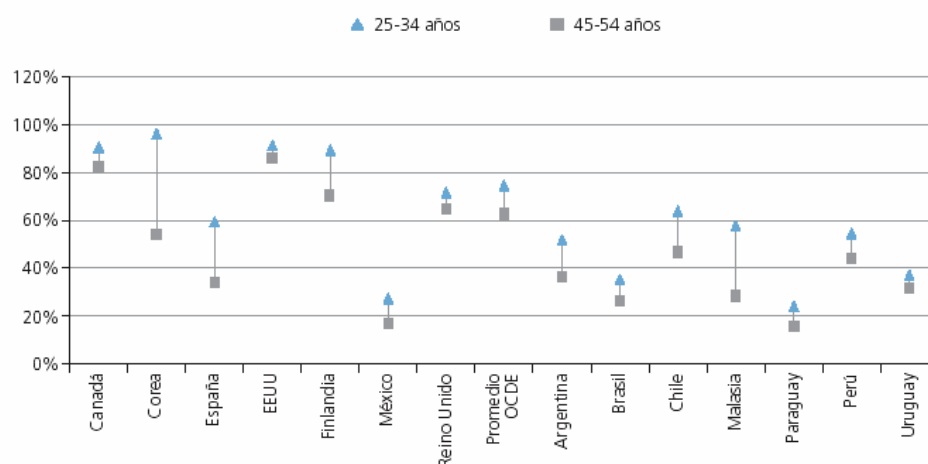
¹ Matrícula total de alumnos en enseñanza media, en relación a la población total del grupo de edad para el nivel de educación correspondiente (14-17 años).

de 80% en 1990 a 93% en 2004 (en básica se mantiene en 104%). El avance sostenido que el país ha realizado en esta materia puede apreciarse en el gráfico 1². En éste se muestra que el 44% de la población chilena que actualmente tiene entre 45 y 54 años terminó su educación secundaria, cifra que refleja la situación de acceso al sistema escolar que existía alrededor de tres o cuatro décadas atrás. En contraste, un 63% del grupo que hoy tiene entre 25 y 34 años terminó este nivel, lo que corresponde a la situación promedio de la década pasada.³

Gráfico 1.

Población con al menos Educación Secundaria Alta (2003)

Porcentaje de población con al menos educación secundaria alta por tramos de edad (25-34 y 45-54 años)



Fuente: OCDE. "Education At A Glance 2005".
Nota: Año de referencia países OCDE y Chile 2003. Países no OCDE 2002.

El aumento de los recursos ha permitido cambios importantes en las condiciones en que operan los establecimientos educacionales. Esto se ha traducido en nueva infraestructura, libros, computadores, salas de profesores, mejoras salariales de los docentes, más tiempo, etc.

Si bien mejorar las condiciones en que operan los establecimientos educativos es una condición necesaria para mejorar la calidad educativa, no es suficiente, como lo muestran los resultados de las pruebas SIMCE y de las distintas pruebas internacionales en las cuales el país ha participado. Tampoco la competencia entre proveedores o la relativa privatización del sistema⁴ han permitido resolver el problema de calidad, como esperaban sus defensores. A continuación nos referimos a las fallas de mercado y los problemas de la regulación del sistema escolar que requieren ser atendidos para avanzar en el objetivo de ofrecer una educación de calidad a todos los niños y jóvenes chilenos.

² El gráfico fue obtenido de la publicación Indicadores de la Educación 1990-2004, sección B. MINEDUC.

³ El crecimiento de Chile es levemente inferior al de España, pero la sigue superando en este aspecto, al igual que al resto de los países latinoamericanos. Los países del sudeste asiático presentan crecimientos muy sustantivos en el período.

⁴ Considerando las distintas formas de provisión privada, la proporción de la matrícula atendida en este sector ha aumentado de 22% a 46% entre 1981 y 2004.

El mercado y la competencia no bastan para asegurar calidad

La reforma de los '80 no consideró las fallas de mercado propias de un sistema educativo, tales como asimetrías de información y problemas de agencia, que impiden que el sistema por sí solo genere educación de calidad. La calidad de la enseñanza no es observable directamente, lo que se agrava por su carácter multi-producto: no sólo se pretende que los niños aprendan lenguaje y matemáticas, sino que se conviertan en ciudadanos formados integralmente, conscientes y responsables.

Por la dificultad de observar la calidad de la educación impartida por una escuela, se producen asimetrías de información entre los que ofrecen el servicio educativo (colegios) y quienes lo demandan (padres y apoderados). Si esto no es resuelto adecuadamente, se incentiva la entrada y permanencia de proveedores de mala calidad, en la medida que producir una educación de alta calidad tiene un mayor costo. El problema se agrava en educación en la medida en que el propio proveedor no conozca la verdadera calidad de su servicio o las formas de mejorarlo.

Al mismo tiempo, existen problemas de agencia. Se habla de problemas de agencia cuando un individuo (principal) encarga un trabajo a otro (agente), en circunstancias que, por una parte, el principal no tiene toda la información necesaria respecto del esfuerzo y la calidad del trabajo del agente y, por otra parte, pueden existir diferencias entre los objetivos que persigue cada uno de los individuos. Si la calidad y el desempeño de los agentes no son observables, -las familias y el Ministerio de Educación no pueden observar el desempeño de los docentes o las escuelas- y hacer las cosas bien requiere más esfuerzo que hacerlas mal, entonces se incentiva un mal trabajo. Más aún, en el sistema escolar chileno, por una parte, hay más de un principal (Ministerio, sostenedor, director, familias) y muchos agentes. 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 sus docentes y agentes de los sostenedores, las familias o el Ministerio de Educación. La responsabilidad de los sostenedores sobre la calidad de la enseñanza en sus propias escuelas no está adecuadamente reconocida y la gestión de los alcaldes no suele ser evaluada por sus resultados en este ámbito.

Por otra parte, para que un cuasi mercado educativo funcione adecuadamente se requiere que las familias elijan de acuerdo a la calidad de los establecimientos educacionales. Este hecho se ha cuestionado empíricamente. Algunos estudios muestran que las familias priorizan la distancia al establecimiento o los valores que enseñan, entre otros, por sobre sus resultados de aprendizaje.⁵ Esto puede deberse a la falta de información oportuna y pertinente o a que, efectivamente, priorizan otros factores.

Asimismo, en algunas zonas del país la competencia no existe, por lo que mal puede radicarse en ella el mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Esto ocurre en las zonas menos densamente pobladas, donde no es posible que exista más de un proveedor. De

⁵ Ver Elacqua y Fábrega (2004).

hecho, para tomar en cuenta que los costos medios del servicio educativo disminuyen a medida que crece el número de alumnos, el sistema de subvenciones considera una corrección por ruralidad. Esta sólo puede ser impetrada por establecimientos ubicados en zonas rurales, a más de cinco kilómetros de otro establecimiento. Para efectos prácticos, estos establecimientos se encuentran “protegidos” de la amenaza de entrada de otros oferentes.

A su vez, el sistema de financiamiento compartido, que se ha expandido fuertemente desde 1993, tiende a generar una cierta segmentación del mercado en zonas urbanas. Esto limita la competencia al interior de cada grupo de cobro, dado que las familias pueden auto seleccionarse de acuerdo a su capacidad de pago.

Finalmente, la competencia, donde es posible, debiera mejorar el sistema a través de los incentivos a cada escuela por mejorar sus resultados y, a nivel del sistema, mediante el aumento de matrícula en las escuelas de mayor calidad. La contrapartida de este proceso es la pérdida de alumnos en las escuelas de menor rendimiento. El cambio de escuela tiene costos psicológicos para los alumnos, que se desvinculan de sus amigos para insertarse en un medio desconocido, donde deben construir nuevas relaciones. Pero para los que deben quedarse, ya sea porque sus costos de traslado son mayores o porque sus familias no perciben la gravedad de su situación, el tema es más difícil. Estos alumnos se ven fuertemente perjudicados durante el proceso de deterioro de una escuela, que puede terminar con su cierre después de un tiempo eventualmente largo.

Al haber ratificado la Convención de los Derechos del Niño y la Convención de los Derechos Humanos, Chile se obligó a proveer acceso a educación en condiciones de igualdad de oportunidades. En esta perspectiva, el Estado se transforma en garante de este derecho. Las limitaciones de la competencia anteriormente descritas muestran que ésta no es suficiente para garantizar acceso a una educación de calidad para todos los niños. En esta perspectiva, se debería abandonar la visión del Estado subsidiario establecida en el ordenamiento institucional actual, para permitir mecanismos que, más allá de la competencia, garanticen calidad.

Mercado y equidad

Uno de los problemas más discutidos respecto a los sistemas que introducen mecanismos de mercado en sectores sociales es la competencia-S. Si los establecimientos educacionales van a ser premiados directa o indirectamente por los resultados de aprendizaje que logran sus alumnos, tendrán incentivos para atraer estudiantes que tengan un mayor rendimiento potencial⁶ y expulsar a los que muestren resultados inferiores; es decir, competirán por “selección” más que por eficiencia. Este incentivo a los establecimientos para elegir sus alumnos aumenta cuando se comienzan a publicar mediciones de calidad tipo SIMCE.⁷ Se

⁶ Estudios de distintos países muestran que una de las variables determinantes del resultado educativo, medido en pruebas similares al SIMCE, son las características socioeconómicas y los niveles educacionales de las familias.

⁷ En un sistema de financiamiento tradicional estos incentivos también existen, pero son más débiles. Siempre es más atractivo para los profesores trabajar con alumnos con menores problemas, porque hace su trabajo más fácil.

ha sugerido que proveedores con fines de lucro podrían ser más proclives a esta respuesta⁸, y que ella podría ser reforzada por el mecanismo de financiamiento compartido, que hace más atractivos a familias con mayor capacidad de pago. Esto último significaría que desde 1993 se deberían haber reforzado los procesos de segmentación; sin embargo, la hipótesis sobre segmentación creciente no ha sido verificada empíricamente.⁹

Si la subvención dependiera de las características de los alumnos, mayores recursos por alumno podrían mitigar los incentivos a la exclusión de los hogares de menores ingresos o niveles educacionales. El fundamento de mayores recursos para los estudiantes más vulnerables es independiente de la forma de financiamiento y se relaciona con el objetivo de igualar oportunidades para todos los ciudadanos. Para lograr igualdad de oportunidades educativas -que los estudiantes de nivel socioeconómico más bajo puedan obtener un aprendizaje similar a grupos más acomodados- es necesario que se inviertan más recursos en aquellos alumnos más vulnerables para compensar el efecto de sus características familiares. Si esto no se hace, las posibilidades de desarrollo de una persona estarán determinadas por la cuna en que nació. El sistema escolar chileno refuerza estas desigualdades porque ocurre exactamente lo contrario: el sistema particular pagado al que accede el 9% de la población de mayores ingresos gasta por alumno, en promedio, más de tres veces lo que gasta el sistema subvencionado. El mecanismo de financiamiento compartido tiende a acortar la brecha de recursos entre el sistema subvencionado con el particular pagado, pero introduce diferencias relacionadas positivamente con el ingreso de los hogares al interior del sistema subvencionado.¹⁰

La forma más adecuada de entregar los mayores recursos a los alumnos más vulnerables en un sistema de financiamiento como el chileno es haciendo depender el valor de la subvención de las características de los alumnos. Esto es lo que hacen países como Holanda, que cuenta con subsidios diferenciados de acuerdo a las características de los padres de los alumnos. En un estudio realizado para el Ministerio de Educación entre los años 2000 y 2001¹¹ concluimos que esta era la mejor alternativa, ya que otros mecanismos, como por ejemplo, entregar recursos directamente a los establecimientos, llevarían a errores de exclusión e inclusión muy elevados (ambos en torno al 50%) y bloquearían la competencia al perder los alumnos vulnerables el derecho a los mayores recursos si se cambian de establecimiento.

⁸ La evidencia no corrobora que los colegios con fines de lucro sean más selectivos. Elacqua (2006) muestra que sostenedores católicos subvencionados tienen menos alumnos vulnerables que el sector con fines de lucro (13% contra 18%). Sin embargo, el sector municipal atiende a un porcentaje mucho mayor de alumnos vulnerables (39%). González, Mizala y Romaguera (2002) muestran que los cuatro primeros deciles están sobre representados en el sector, esto podría reflejar que los colegios particulares subvencionados son más selectivos en general, pero también podría ser explicado por su ubicación en zonas de ingresos medios.

⁹ González (2005) muestra que no hay variaciones importantes en la representación de cada decil en el sistema subvencionado entre 1990 y 2000. Asimismo, utilizando datos del SIMCE no encuentra un incremento de la segmentación entre 1998 y 2003, ambas mediciones son para 2do medio. Sin embargo, la segmentación parece relativamente alta, si bien no existe un estándar internacional con el cual comparar.

¹⁰ Por el contrario, los aportes municipales están inversamente relacionados con el nivel de ingresos de los hogares de la comuna (González, Mizala y Romaguera, 2002).

¹¹ Ver González, Mizala y Romaguera (2002).

Un tema que merece mayor estudio es la posibilidad de mayores recursos en función de la concentración de alumnos vulnerables. El fundamento de esto se encontraría en el llamado efecto pares. Algunas estimaciones de funciones de producción educacional -que intentan explicar los resultados de aprendizaje en base a un conjunto de insumos- encuentran un impacto significativo del nivel socioeconómico de los compañeros de curso o del promedio del establecimiento que es independiente del efecto del nivel socioeconómico de la familia del estudiante. Esto significaría que, para igualar oportunidades de aprendizaje, no bastaría con remediar las características familiares de cada niño, sino también debieran compensarse las de su curso o establecimiento.

Sin embargo, la subvención preferencial por sí sola no es suficiente porque sin la prohibición de selección se mantendrán incentivos a seleccionar los más hábiles entre los vulnerables; por lo tanto, es relevante impedir la competencia-S, tanto para una mayor igualdad de oportunidades como para un mejor funcionamiento de la competencia. Debe reconocerse que ambas medidas no bastarán para resolver completamente el problema de segmentación, en la medida en que los padres se auto seleccionen, por ejemplo, si no postulan a los establecimientos con financiamiento compartido, o postulan sólo a establecimientos cercanos a su residencia (lo que tendería a reproducir la segmentación espacial de las ciudades).

Por otra parte, una vez implementadas las compensaciones que el proyecto de ley establece, y sean extendidas más allá de 4to básico¹², la no selección, al menos en la educación media, es debatible. La posibilidad de selección por mérito en algunos establecimientos públicos permite una formación de excelencia que está legitimada en la sociedad chilena y, aunque no existen estudios específicos que corroboren esta percepción, parece un importante vehículo de movilidad social.

El proyecto de subvención preferencial pretende asegurar que los mayores recursos mejoren los aprendizajes de los alumnos más vulnerables, lo que requiere que efectivamente los establecimientos sean capaces de compensar las desventajas de origen de estos niños. Para ello, propone reconocer la diversidad de capacidades de los establecimientos y otorgar plena libertad para asignar los recursos a quienes han demostrado ser eficaces.

Además, ofrecer un menú de políticas efectivas basadas en la evidencia empírica a quienes han experimentado más dificultades y, por cierto, incluir mecanismos que aumenten la responsabilidad de los establecimientos educacionales por sus resultados. Sin embargo, esta última propuesta es insuficiente. Como ya se dijo, el Estado, como garante del bien común, no debe aceptar pasivamente una educación de mala calidad financiada con recursos de todos los chilenos, ya que perjudica notablemente a los niños sometidos a una educación deficiente. Antes de la subvención preferencial, se podía incluso establecer sanciones de este tipo para establecimientos con bajos resultados en el SIMCE, aún cuando

12 Aún cuando la subvención preferencial debería seguir más allá de 4to básico, nivel al cual lo restringe el proyecto de ley, es una buena idea limitarla en un comienzo no sólo por disponibilidad de recursos fiscales sino también para evaluar su impacto y monitorear especialmente los montos de la compensación.

estos fuesen sistemáticos, en la medida que esta situación se debiera a que no contaban con los recursos suficientes para compensar la alta vulnerabilidad de sus estudiantes.

Una vez implementada la política de subvención preferencial se podrá afirmar que los malos rendimientos sostenidos se deben efectivamente a la ineficiencia del establecimiento educacional. En esta situación, el Estado podría definir un umbral de calidad mínima aceptable, debajo de la cual los establecimientos no deberían estar habilitados para funcionar. Ese umbral debiera ser creciente en el tiempo, en la medida en que el país se desarrolle y los recursos invertidos por estudiante vayan creciendo. Resultados sistemáticos debajo del umbral debieran dar lugar a medidas que actualmente no es posible implementar, como la intervención de los establecimientos.

El tratamiento debería ser semejante al de una quiebra, permitiendo las reestructuraciones necesarias para que los estudiantes reciban un servicio de calidad, incluyendo cambio de profesores y de director, cierre del establecimiento y reubicación de los alumnos. Esto sería coherente con una perspectiva de derechos, en que si el derecho (en este caso a una educación de calidad) está siendo vulnerado, el Estado actúa como garante. No obstante, la intervención debería cautelar otros derechos, incluyendo los laborales y de propiedad. El Estatuto Docente debería ser reformado para otorgar mayores posibilidades de término de contrato, al menos en este tipo de situaciones.

Otros temas institucionales

Los cambios sugeridos en la sección anterior no resuelven todos los problemas institucionales del sistema escolar chileno. Un primer tema importante es que desde los años ochenta existe una dicotomía entre el Ministerio, encargado de asuntos técnico-pedagógicos, y los municipios, encargados de la gestión administrativa. A nivel de los establecimientos educacionales, esto implica una doble dependencia: del Ministerio, en materias pedagógicas, y del sostenedor, en materias administrativas. Esto conlleva una división 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. Además, esto genera falta de *accountability*¹³ ya que nadie se siente responsable por los resultados educativos y los padres y apoderados no pueden identificar a los responsables de la calidad educativa.

Al mismo tiempo, esta situación tiende a justificarse en la escasa capacidad técnica de algunos municipios. Se sostiene que el tamaño y los recursos de algunas comunas son insuficientes para gestionar y asesorar adecuadamente a los establecimientos educacionales que tienen a su cargo. Esto también es extensible al sector particular subvencionado, en donde la inmensa mayoría de los sostenedores tienen a su cargo un solo establecimiento. En la medida que en la provisión de ciertos servicios existen economías de escala y ámbito, es conveniente que se promueva la asociación de sostenedores, ya sea para adquirir o producir estos servicios.

¹³ Se entiende por *accountability* (rendición de cuentas) aquellos mecanismos y prácticas que permiten a los beneficiarios lograr la cantidad y calidad necesaria de un servicio público (educación en este caso).

Además, la institucionalidad chilena bloquea, en el sector municipal, la posibilidad que el mal desempeño tenga consecuencias, pues los profesores contratados son prácticamente inamovibles. De hecho, en un área donde la calidad de los profesionales es clave, la posibilidad de desarrollar una política de recursos humanos está prácticamente prohibida por ley. Al menos en el sector municipal, las remuneraciones son fijadas en una negociación entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores sin la participación de los sostenedores. La mayor parte de la subvención debe ser destinada a financiar estas remuneraciones, por lo que la selección, contratación o despido están estrictamente normadas, al punto de que el despido está prácticamente prohibido en el caso de los profesores que forman parte de la dotación.

Han debido diseñarse sistemas de incentivos (SNED) y evaluación docente para intentar resolver la falta de estímulo al esfuerzo en el sistema, dentro de un marco en que se desconfía y limita fuertemente las posibilidades de gestión municipal. La legislación en este ámbito está diseñada para proteger la estabilidad laboral de los docentes más que la calidad de la educación que reciben los niños.

La centralidad de los profesores

En los últimos años hemos estado preocupados, y con razón, de la brecha en los resultados en las pruebas SIMCE entre colegios particulares pagados y los colegios que reciben subvención del Estado. Sin embargo, las pruebas internacionales como TIMSS y PISA nos han mostrado que incluso los alumnos chilenos con mejores resultados en las pruebas internacionales están por debajo del desempeño de sus pares de países desarrollados. Esto es importante porque 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 explicación a este problema, entre otras posibles, reside en la preparación de nuestros profesores.

La formación inicial docente es un tema fundamental que hay que abordar si queremos mejorar la calidad de los aprendizajes de nuestros estudiantes. Un primer elemento a considerar es que las carreras de pedagogía en Chile tienen demasiado énfasis en pedagogía y poco en las materias que se deben enseñar. De hecho, las encuestas que responden los profesores en el momento de la aplicación de pruebas como TIMSS revelan que éstos no se sienten cómodos con sus conocimientos acerca de los temas que enseñan. La información proveniente de las evaluaciones docentes confirma esta percepción de inseguridad en sus conocimientos. Muchas de las instituciones formadoras de profesores no han logrado acreditar sus carreras, y existen serias dudas respecto a su calidad. Al igual como ocurre en otros países, sería conveniente que los egresados de estas instituciones rindiesen un examen que demuestre conocimientos mínimos y actualizados, al menos como requisito para desempeñarse en instituciones con financiamiento público. La publicación de los resultados por institución sería muy útil para los sostenedores.

Más aún, en el segundo ciclo de educación básica (5° a 8° básico) enseñan muchos profesores generalistas, en vez de aquellos que están formados en una disciplina. En la mayoría de los currículos de los profesores de enseñanza básica hay muy pocos cursos específicos de las disciplinas y en ellos se confunde el saber acerca de la disciplina con la enseñanza de la disciplina. Los datos muestran que menos de la mitad de los alumnos chilenos tienen un profesor de ciencias con título universitario en ciencias básicas (física, química o biología), mientras que en otros países se ha observado la tendencia a incrementar la preparación disciplinaria de los profesores. Por ejemplo, en Rusia y Taiwán más del 90% de los profesores de ciencias son científicos que complementan su formación con estudios de pedagogía.

Otro elemento que se discute en relación a la calidad de la educación es la estructura de incentivos que enfrentan los docentes. La interrogante aquí es si la estructura de remuneraciones y la carrera profesional de los profesores generan los incentivos para mejorar su capital humano y su desempeño. Esta pregunta es muy importante porque es uno de los elementos claves para mejorar la calidad de la educación. Nuestra apreciación es que tanto la estructura salarial como la carrera profesional de los docentes enfrentan problemas desde el punto de vista de los incentivos que generan.

Respecto de la estructura salarial, en Chile como en otros países, ésta tiene el problema de que se paga igual por diferentes esfuerzos y habilidades. No se diferencia entre quienes tienen buen o mal desempeño, no se retribuye la mayor educación, se encuentra desvinculada de las actividades desarrolladas en los establecimientos escolares, no se diferencia entre especialidades en donde hay escasez de profesores y aquellas en donde hay sobreoferta, y considera la antigüedad como la principal razón de los aumentos salariales. Esto último determina que finalmente se recompense más bien la edad que el desempeño efectivo en el trabajo. Una de las diferencias entre los salarios de los profesores y el resto de las profesiones, es que las remuneraciones de los profesores son “planas”, es decir, son muy similares entre todos ellos.¹⁴

En relación a la carrera profesional, ésta en general está asociada con ascensos que implican el abandono del aula por parte de buenos profesores, y que muchas veces dependen de la jubilación o el retiro de quienes ocupan puestos superiores en la escala jerárquica. En general, no existe la posibilidad de promover al docente dentro de su mismo cargo, sino que éste debe aspirar a otros puestos con el objeto de mejorar su remuneración. Al mismo tiempo, la forma en que se accede a un cargo superior fomenta el credencialismo, es decir, los docentes asisten a numerosos cursos de capacitación que no ofrecen un aporte sustantivo a sus conocimientos y habilidades, pero que les da puntos para ascender en la carrera. Esto hace que no se incentive a los mejores docentes a realizar un perfeccionamiento pertinente.

Es importante mencionar que es vital que los profesores tengan salarios adecuados. Un aumento de ellos es bueno porque atrae a mejores postulantes a las carreras de pedagogía. Es así como hemos visto que su puntaje de ingreso ha aumentado cerca de 50 puntos en los últimos años producto del significativo aumento de los salarios de los profesores. Pero,

¹⁴ Ver Mizala y Romaguera (2005)

principalmente, esto es bueno en la medida en que los actuales profesores se sientan más valorados e incentivados con su profesión, que estén dispuestos a trabajar con mayor esfuerzo en sus actividades docentes y que los mejores profesores se mantengan en la docencia. Sin embargo, la experiencia de estos pasados 15 años señala que este objetivo no se cumple con sólo aumentar salarios en forma pareja y que es necesario diferenciar y premiar a quienes se esfuerzan más y obtienen mejores resultados en términos de la calidad de la educación que reciben los niños. En este sentido, hay que mantener y fortalecer la incorporación de esquemas de incentivos asociados al desempeño docente. Si bien esta no es la única forma de mejorar la calidad de la educación, sí constituye un mecanismo necesario para apoyar los cambios que se están implementando en el sector.

Tratar en mayor detalle cada uno de estos puntos excede las posibilidades de este artículo.¹⁵ Sin embargo, existe abundante reflexión desde distintas disciplinas sobre estos temas, y esperamos que la sociedad en su conjunto continúe y abra nuevos espacios para que los distintos actores puedan debatir en profundidad los cambios que se requieren.

Referencias

Elacqua, G. (2006) Public, Catholic, and for-profit school enrollment practices in response to vouchers: Evidence from Chile, mimeo, Universidad Adolfo Ibáñez, julio.

Elacqua, G. y R. Fabrega (2004) El consumidor de la educación: el actor olvidado de la libre elección de colegios en Chile, mimeo, Universidad Adolfo Ibáñez.

González, P. (2005) La igualdad educativa, el financiamiento vía subvenciones y la administración privada de la educación: elementos para la discusión, en J.E. García-Huidobro (ed.) Políticas educativas y equidad, UNESCO, UNICEF y Fundación Ford, Santiago.

González, P., A. Mizala y P. Romaguera (2002) “Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile”, Documento de trabajo 150, Centro de Economía Aplicada.

Mizala, A. y P. Romaguera (2005), “Teachers’ salary structure and incentives in Chile” en Vegas, E. (ed.), *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, World Bank Press.

¹⁵ Otras propuestas coherentes con esta perspectiva pueden encontrarse en el informe del Consejo Presidencial de Infancia en http://www.consejoinfancia.cl/Informe_final_infancia.pdf.