

Capítulo 14

La madre de todas las batallas: asegurar el acceso a una educación de calidad integral

Dante Contreras / Francisco Gallego

Síntesis

Este capítulo presenta un conjunto de propuestas que buscan avanzar en la construcción de un sistema educativo que asegure la posibilidad de que cada niña y niño, independientemente de su origen socioeconómico, pueda experimentar una educación de calidad (en el sentido amplio). Con este objetivo, centrado en los aprendizajes de niñas y niños, se requiere pensar el sistema educacional de manera integral a través de los distintos ciclos que lo componen.

La evidencia reciente da cuenta de los significativos retornos de las intervenciones tempranas como una fase crítica para la formación de habilidades. Por ello se incluyen propuestas de reformas institucionales, incrementos de recursos y políticas de formación de profesores para el ciclo formativo preescolar. En la educación escolar, se contempla elevar el monto de la subvención y una nueva subvención pública. Al mismo tiempo, se propone un esquema de mejora en la asignación de la Subvención Escolar Preferencial y cambios en la institucionalidad pública, favoreciendo la descentralización y a la vez agregando valor en la gestión. Respecto de la educación terciaria, se propone elevar los estándares de acredita-

ción, favorecer a los estudiantes con mayor flexibilidad y movilidad entre instituciones, y mecanismos para que instituciones de educación superior que reciban recursos públicos favorezcan el ingreso de alumnos que hayan tenido menos oportunidades educacionales.

Por último, los recursos involucrados (US\$ 7.400 millones en régimen) y la magnitud de los cambios sugeridos hacen recomendable una instalación gradual de las reformas sugeridas.

Introducción

Este conjunto de propuestas busca fundamentalmente avanzar en la construcción de un sistema educativo que asegure la posibilidad de que cada niña y niño independientemente de su origen socioeconómico pueda experimentar una educación de calidad; en el cual escuelas, liceos y colegios de Chile puedan ser lugares de encuentro y aprendizaje de conocimientos y habilidades para la ciudadanía, la convivencia en sociedad, el mercado laboral, el emprendimiento y la interacción en un mundo cada vez más globalizado e integrado. En

concreto, abordan tanto aspectos institucionales como reformas específicas y acotadas, así como la valoración de su costo fiscal. Junto con ello proponemos ampliar el foco del sistema educativo, incluyendo, además de las habilidades cognitivas, aprendizajes relacionados con aspectos como ciudadanía e integración, desarrollo del capital social y de habilidades de comunicación, socioafectivas, disciplina y emprendimiento, entre otros.

Un buen diseño de un sistema educativo requiere consistencia y coherencia en las distintas intervenciones. Es necesario pensar el sistema de manera integral a través de los distintos ciclos que lo componen. Por ello, este conjunto de propuestas incluye reformas desde el ciclo preescolar al terciario, que además se complementan con las propuestas de capacitación laboral y formación continua del capítulo 10.

La evidencia reciente da cuenta de la importancia y los significativos retornos de las intervenciones tempranas, por lo que una parte importante de nuestra propuesta se centra en la etapa preescolar, que representa un momento crítico de formación de habilidades. Así, para este ciclo formativo se incluyen propuestas de reformas institucionales, incrementos de recursos y políticas de formación de profesores. En la educación escolar, se contempla elevar el monto de la subvención y una nueva subvención pública. Asimismo se propone un esquema de mejora en la asignación de la Subvención Escolar Preferencial y cambios en la institucionalidad pública, favoreciendo la descentralización, pero al mismo tiempo agregando valor en la gestión. Respecto de la educación terciaria, en este documento proponemos elevar los estándares de acreditación de las instituciones de educación superior, reconociendo que habrá instituciones dedicadas solo a impartir docencia. Segundo, se propone favorecer una mayor flexibilidad y movilidad entre instituciones para los estudiantes. Por último, se sugieren mecanismos para que instituciones de educación superior que reciban recursos públicos favorezcan el ingreso de alumnos vulnerables y que hayan tenido menos oportunidades educacionales. Estas propuestas complementan las iniciativas actuales en materia de acreditación y financiamiento.

Los recursos involucrados y la magnitud de los cambios sugeridos hacen recomendable una instalación gradual de las reformas, estrategia que permitirá monitorear y evaluar la efectividad de la reforma, permitiendo hacer las correcciones en tiempo oportuno. Esta opción de gradualidad no solo es consistente con una política ambiciosa en materia educacional, sino que la refuerza y trata justamente de asegurar una mejora sustantiva y ambiciosa en la calidad de la educación chilena. En esta propuesta, entre otras condicionantes para la entrega de recursos adicionales está la Agencia de Aseguramiento de la Calidad, que ya considera cierre de colegios (incluyendo la expansión de oferta preescolar), y otros mecanismos que ayudarían a una correcta fiscalización del uso de

recursos. La propuesta de ley de carrera docente considera requisitos de entrada y la posibilidad de excluir profesores mal evaluados y premiar a aquellos de buen rendimiento. En suma, las propuestas sugieren un camino y una magnitud importante de recursos requeridos.

En términos del alcance del presente trabajo, consideraremos el “sistema formal” que produce capital humano, y que va desde el desarrollo temprano –con el sistema Chile Crece Contigo– hasta la educación superior. Consideraremos también un subconjunto de temas y tópicos, cuya elección ha estado determinada por nuestro juicio sobre su prioridad y valor marginal, y también enfatizando su novedad respecto de propuestas existentes.

Por último, el conjunto de propuestas requiere ser sopesado de manera integral y con realismo político. Una mirada parcial a cada componente puede generar una lectura sesgada y se puede prestar a ciertos rechazos por razones dogmáticas. Sin embargo, creemos que este ambicioso paquete de propuestas realmente contribuye a construir un sistema educativo de calidad, que privilegia la educación de niñas y niños de mayor vulnerabilidad.

Diagnóstico

De dulce y de agraz es el conjunto de resultados de la educación en Chile. Partiendo por el lado positivo, hay una serie de avances que se reflejan en niveles bastante altos de cobertura primaria, secundaria y terciaria (**Gráfico 1**, panel A), a la vez que un incipiente aumento de la cobertura en educación preescolar. En el plano de los resultados de calidad del sistema también se observan mejoras en pruebas internacionales de aspectos cognitivos, como TIMSS o PISA (**Gráfico 1**, panel B), y resultados relativamente alentadores en pruebas de conocimientos de educación cívica. Y es digno de encomio el hecho de que los avances en las pruebas sean especialmente notorios dentro de los grupos de nivel socioeconómico más bajo (**Gráfico 1**, panel C).

En el plano de institucionalidad y de políticas también se observan avances importantes: un aumento importante en los recursos destinados al financiamiento de la educación escolar (con un sesgo muy fuerte hacia los estudiantes más postergados, vía la Subvención Escolar Preferencial); la implementación reciente de reformas institucionales vía el Consejo Nacional de Educación, la Agencia Aseguradora de la Calidad y la Superintendencia de Educación, y el aumento sustantivo en becas y créditos para educación superior, entre otros.

En cuanto a los aspectos negativos o ausentes que se observan en el sistema educativo chileno, estos son los principales. Primero, a pesar de la alta cobertura y de los avances recientes existe una distancia importante en medidas de calidad respecto de países avanzados

(Gráfico 1, panel C). Esta distancia promedio, que es alta, lleva aparejada una gradiente económica y desigualdad de resultados que refleja un alto peso del origen socioeconómico en los resultados (Gráfico 1, panel B). Si bien esta asociación entre condición socioeconómica y rendimiento está presente en la mayor parte de los sistemas educativos del mundo, en el caso de Chile es especialmente notoria. Considerando información disponible de pruebas internacionales (ver por ejemplo el informe de la OCDE, 2011), el alto porcentaje de la varianza que explican las características socioeconómicas de los estudiantes en el caso de Chile se relaciona principalmente por la elevada desigualdad en las medidas de capital cultural de los hogares, más que por el impacto de esas diferencias en los aprendizajes (donde de hecho el coeficiente que se observa para Chile es más bajo que para otros países). Por ello, en Chile hay que hacer esfuerzos mayores para que el sistema educativo no amplifique o replique las altas desigualdades existentes. La desigualdad socioeconómica se ve reflejada en una serie de dimensiones que van desde las diferencias en resultados, y de recursos, que se observan entre establecimientos educacionales de diferente dependencia, de zonas urbanas y rurales o de comunas dentro de la misma ciudad.

Segundo, una parte de estas falencias y distancias con los países más desarrollados se explica por las diferencias en los recursos disponibles para educación (Gráfico 1, panel D). Las diferencias se acumulan en todo el ciclo educativo y así, por ejemplo, según el informe de la OCDE (2011), mientras el gasto total acumulado en educación entre los 6 y los 15 años de un estudiante promedio de la OCDE era de US\$ 78.615 (a PPC de 2008), un estudiante chileno de la misma edad había tenido un gasto acumulado de US\$ 20.192. Si bien la literatura que comienza con Hanushek (1986) es un poco escéptica de que más recursos materiales impliquen necesariamente una mejora de resultados, es ilustrativo un cálculo que se deriva de las estimaciones de Hanushek y Woessman (2011): las diferencias de gasto per cápita pueden explicar completamente las diferencias de resultados entre Chile y Finlandia (país reconocido como líder en pruebas internacionales).¹

Obviamente no estamos planteando que un aumento de recursos garantice per se mejoras en resultados educativos, sino que queremos ilustrar qué implicancias pueden tener las diferencias de gastos identificadas.

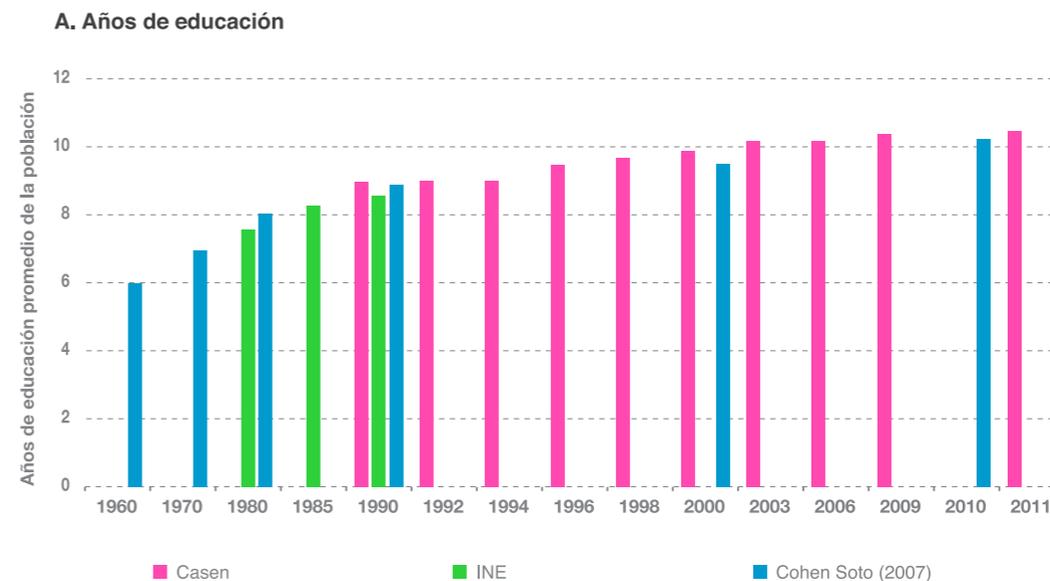
Este panorama empeora si se consideran las diferencias de recursos (monetarios, de capital social, cultural y no

cognitivo) que se observan entre estudiantes provenientes de hogares de diferentes niveles socioeconómicos. En otras palabras, las significativas diferencias de origen y su relevancia en el desarrollo futuro hacen que los recursos públicos requeridos para mejorar resultados sean muy significativos. Otra manera de mirar estas diferencias de gasto por alumno se relaciona con la cantidad y calidad de recursos físicos y humanos disponibles en escuelas y liceos que atienden a estudiantes de diferentes niveles socioeconómicos, en particular respecto de la calidad y de las condiciones laborales de los profesores que enseñan allí.

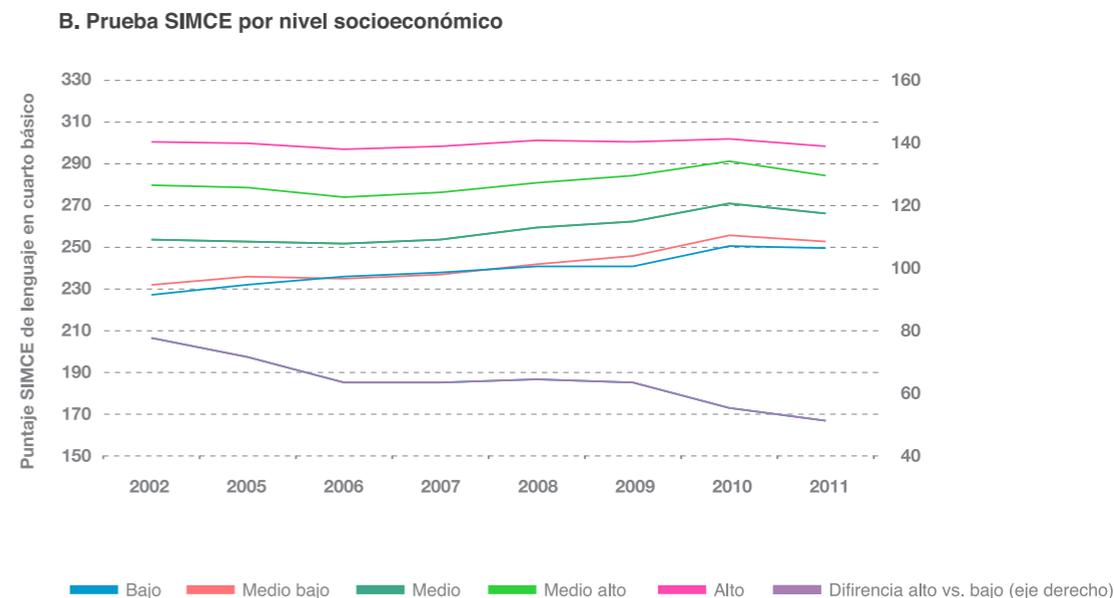
Una tercera dimensión que representa una brecha respecto de otros sistemas educativos es la alta segregación socioeconómica en el caso chileno. Parte de esto se deriva de la alta desigualdad económica y espacial que se observa en Chile. Sin embargo el sistema educativo no la aminora y, si es que hace algo, parece acrecentarla. En nuestra visión parte importante del proceso educativo, especialmente en un país como Chile, se potencia cuando las escuelas son centros de encuentro entre niños y familias de diferentes características socioeconómicas. No es así en el caso de Chile, en buena parte por la carencia de una oferta de educación pública integradora, laica y de gran calidad. Esto es, en parte, consecuencia de arreglos institucionales que des-potencian al sector municipal (tales como el Estatuto Docente, la feble institucionalidad de la educación municipal, la ausencia por mucho tiempo de recursos adicionales para alumnos vulnerables, la posibilidad de desceme por parte del sector particular subvencionado, etc.), como también de la ausencia de políticas que activa y explícitamente incentiven la integración. Cabe resaltar que el desafío de la integración social (y la desegregación) es común a la mayor parte de los sistemas educativos que presentan algún nivel de desigualdad socioeconómica importante (o cuando se experimentan cambios importantes de diversidad, como sucede con las inmigraciones en países desarrollados) y consideran normativamente que la integración social es una prioridad. Pensamos que la integración social sí es una prioridad en Chile, por lo que concordamos en que se requieren combinaciones de políticas que incluyan políticas activas de integración.²

La Subvención Escolar Preferencial, implementada recién en 2009, en parte corresponde a un tipo de política que justamente busca promover la integración, pero que en esta dimensión, creemos que por problemas de diseño,

Gráfico 1
Diferentes resultados del sistema educativo chileno



Fuente: Casen, INE y Cohen Soto (2007).



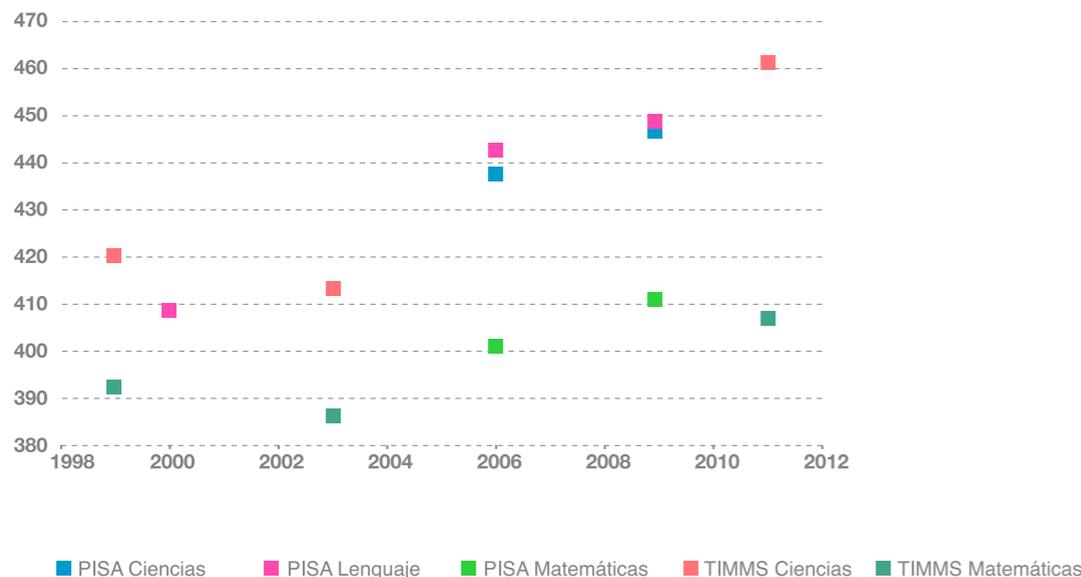
Fuente: Simce.

¹ Elaboración propia a partir de estimaciones y datos disponibles en Hanushek y Woessman (2011).

² Ver Fryer (2010) para una revisión de la literatura para Estados Unidos.

Gráfico 1
Diferentes resultados del sistema educativo chileno

C. Pruebas internacionales



Fuente: Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) y Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMMS).

Nota: Todas las pruebas mostradas tienen escalas con un promedio de aproximadamente 500 puntos y la desviación estándar de los países que participan es aproximadamente 100 puntos. Los estudiantes que rinden estas pruebas tienen alrededor de 15 años.

no ha tenido los resultados esperados; además de que el esquema educacional vigente genera pocos incentivos a la integración social dada la baja calidad promedio de la educación gratuita y la ausencia de políticas que explícitamente promuevan la integración social.³

Una dimensión donde también se observan brechas y desafíos importantes es la educación superior, en particular en aspectos tales como el aseguramiento de la calidad y problemas de endeudamiento de grupos que acceden como primera generación a este tipo de estudios.⁴ Existe evidencia (ver Urzúa, 2012) de que un porcentaje no trivial de estudiantes está accediendo a programas con retornos privados negativos (y sin claridad de que los retornos sociales de esos programas sean mayores

que los privados). Probablemente ello sea consecuencia de problemas de información incompleta y asimétrica, junto con la existencia de un modelo universitario (y de educación superior más en general) que no reconoce la diversidad de calidades de oferta y trata de homogenizar carreras y títulos en torno a un mismo marco de acreditación y regulación (ver Figueroa y Huepe, 2012).

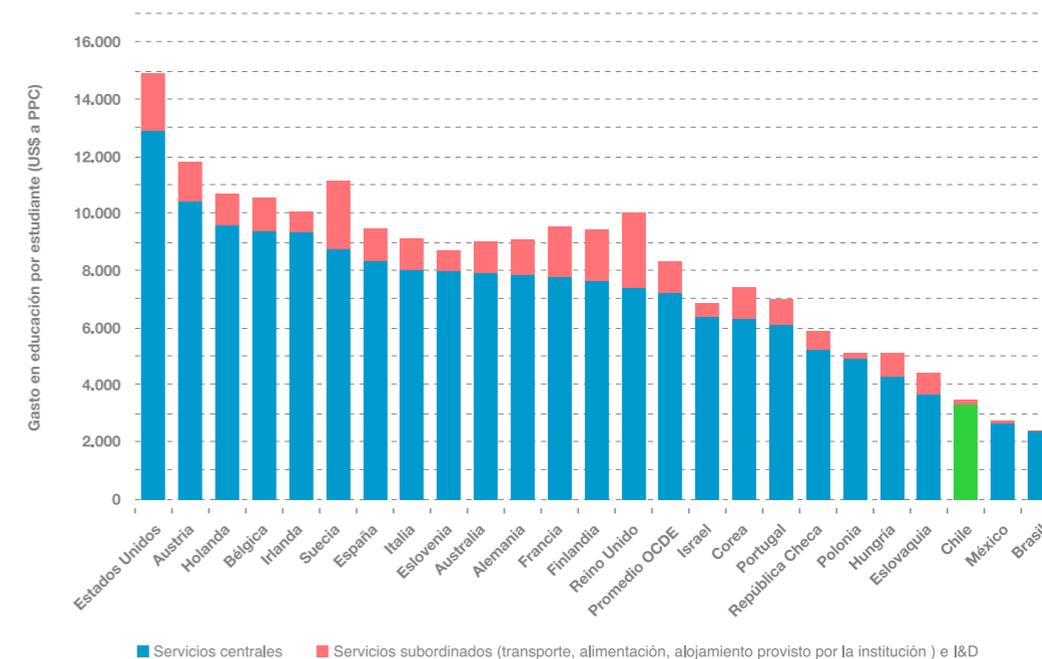
En educación preescolar también se presentan desafíos importantes en términos de consolidar y ampliar los avances en cobertura de los grupos más vulnerables (donde el aumento de cobertura ha sido más moderado y en algunos casos incluso presenta estancamientos como se documenta en Aguirre, 2011), como *sobre todo* al aseguramiento de la calidad. En esta línea cabe destacar

³ Existe alguna evidencia de que esta política sí tuvo impactos en los resultados educativos de los niños más vulnerables y explica, al menos parcialmente, la mejoría de resultados que se observa en los últimos años, especialmente en los grupos más vulnerables (ver Parro y otros, 2012, para evidencia sugestiva en esta línea).

⁴ Cabe mencionar, nuevamente, que estos desafíos también se presentan en sistemas educativos de países desarrollados. Ver, por ejemplo, Avery y Turner (2012) y Deming y otros (2012) y las citas allí mencionadas.

Gráfico 1
Diferentes resultados del sistema educativo chileno

D. Gasto



■ Servicios centrales ■ Servicios subordinados (transporte, alimentación, alojamiento provisto por la institución) e I&D

Fuente: OCDE, Education at a Glance 2011.

Nota: El gasto incluye desde la educación primaria a la terciaria.

que, a diferencia de la educación escolar y superior, la información disponible de hecho sugiere que el nivel del gasto promedio por estudiante es de un orden similar al observado en los países de la OCDE (OCDE, 2011). Sin embargo, este nivel de gasto coexiste con subvenciones a los proveedores públicos y privados relativamente bajas dado el estándar internacional. Mientras en la OCDE el gasto promedio se ubica en torno a \$ 210.000 mensuales, en Chile el gasto por alumno en la Fundación Integra alcanza a cerca de \$ 150.000 y en la JUNJI a \$ 100.000 (Bedregal, 2012). Por ello creemos que el foco de los esfuerzos futuros debe estar relacionado con aumentos de gastos efectivos que lleguen a los estudiantes, junto con mejoras institucionales de organización del sistema y con sistemas de aseguramiento de la calidad y de

monitoreo del funcionamiento y de los resultados de los oferentes de educación preescolar.

En cuanto a la educación media técnico-profesional (EMTP), atiende un porcentaje muy importante de los estudiantes secundarios, especialmente de los provenientes de los sectores más vulnerables. En 2008, un 44% de los estudiantes de educación media se graduaba desde esta modalidad. Este porcentaje aumenta a 91% cuando se consideran los estudiantes provenientes de los dos primeros quintiles de ingresos (Sevilla, 2011). Este sector y sus estudiantes y oferentes enfrenta un tratamiento, en términos sustantivos, similar al de la educación media científico-humanista.⁵ Por ejemplo, los indicadores públicos de resultados no hacen diferencia entre sectores,

⁵ También existen diferencias en varias dimensiones. Por ejemplo, el nivel de la subvención educativa es diferente (y depende de la especialidad); existen marcos curriculares diferentes; algunos programas se orientan específicamente a este sector, en particular el programa de prácticas de quinto medio.

lo mismo que los requisitos para el funcionamiento de los establecimientos. En nuestra opinión esto no reconoce el hecho de que uno de los objetivos centrales de la EMTP se relaciona justamente con los resultados de sus estudiantes en el mercado del trabajo, y con las habilidades y conocimientos necesarios para ello.

Por último, existe una dimensión más profunda y que cruza una buena parte de los aspectos que se detallan más arriba y que denominamos “ampliación del foco” del proceso educativo, que corresponde a un desafío importante de políticas públicas. Nuestro sistema educativo, por buenas razones, ha desarrollado una serie de reformas institucionales, de instrumentos de evaluación y políticas orientadas al desarrollo de elementos cognitivos del proceso educativo. Esto es un desarrollo necesario, importante, y ciertamente debe mantenerse. Sin embargo, es importante avanzar en *ampliar* el foco del proceso educativo a otras dimensiones relevantes, como las socioafectivas, de potenciamiento de la ciudadanía, de integración y potenciamiento del capital social, de desarrollo de habilidades de comunicación, disciplina, emprendimiento, etc.

Es importante hacer presente que estamos planteando *ampliar* el foco más que cambiar el foco. La evidencia disponible para Chile, al menos, no sugiere que haya necesariamente una disyuntiva entre el desarrollo de aspectos cognitivos y de aspectos socioafectivos. Probablemente existe una amplia interrelación virtuosa entre ambos. Sugerimos esta ampliación en la mirada por múltiples razones: una serie de investigaciones recientes sugiere que el desarrollo de estas dimensiones “no cognitivas” es crucial para los resultados económicos y sociales futuros de las personas (ver, por ejemplo, Heckman y otros, 2011); otra investigación sugiere que la escuela es un lugar importante para la integración y la construcción de capital social, objetivos que son relevantes en sí mismos (ver, por ejemplo, Coleman 1988; Putnam, 1995 y Durlauf y Fafchamps, 2006); y tercero, parte importante de esta ampliación del foco pasa por la integración más activa de las familias al proceso educativo, como actores clave que coproducen la educación de sus hijos.

Nuestro diagnóstico en esta dimensión es que en Chile los pasos son muy incipientes todavía, y que plantean una serie de desafíos de políticas públicas que es central acometer para que la educación efectivamente sea fundamental en un desarrollo mayor y más amplio para todos los chilenos.

Propuestas

Propuesta 65 Ampliar el foco educativo desde habilidades cognitivas a habilidades cognitivas y socioemocionales

Un conjunto amplio de investigación sugiere que los objetivos de los sistemas educativos deberían ir más allá de los elementos cognitivos y ser capaces de potenciar aspectos socioemocionales. Creemos que esta prioridad también es relevante para el caso chileno. Todavía son escasas las mediciones comparadas en este ámbito, porque es un área de desarrollo reciente y nos encontramos en una fase de sistematizar definiciones y producir instrumentos de medición. Por ello, las propuestas se concentran justamente en la definición de estas dimensiones, su implementación y medición.

Definición

Aunque existe una serie de aproximaciones complementarias, una definición razonable de este nuevo foco son las “habilidades para el siglo 21” (National Research Council, 2011):

- Habilidades cognitivas (resolución de problemas no rutinarios, pensamiento crítico, sistemas de pensamiento diferentes)
- Habilidades interpersonales (comunicación compleja, sociales, trabajo en equipo, sensibilidad cultural, capacidad de enfrentar la diversidad)
- Habilidades intrapersonales (autogestión, manejo del tiempo, desarrollo personal, autorregulación, adaptabilidad, funcionamiento ejecutivo)⁶

En concreto, esperamos que estas habilidades ayuden a potenciar dimensiones específicas, que en la etapa preescolar son el desarrollo de habilidades socioafectivas para la educación y para la vida; y luego, en la etapa escolar (primaria y secundaria), el desarrollo de habilidades socioafectivas para el mundo laboral y la ciudadanía. Obviamente, estas habilidades se complementan con las

habilidades cognitivas que ya se encuentran desarrollando. Los resultados de diversos estudios (por ejemplo, Heckman y Cunha, 2007, y Heckman y otros, 2012) resaltan las complementariedades dinámicas de la formación de habilidades en diferentes fases, a la vez que la existencia de ciertos períodos críticos para el desarrollo de ciertos tipos de habilidades. En este sentido es crucial la integración y coherencia de la formación educativa, y su interrelación desde la etapa preescolar hasta la educación superior.

En esta línea, se debería realizar una revisión curricular y de las prácticas pedagógicas que permita incorporar los objetivos planteados (Algan y otros, 2011, por ejemplo, documentan la existencia de un efecto causal entre el estilo pedagógico en diferentes países y la construcción del capital social de sus habitantes). Puesto que, a la luz de las recomendaciones de Montt (2012), no parece aconsejable realizar cambios curriculares de forma periódica, las modificaciones curriculares que se proponen en diferentes temas deben ser integrados e implementados de una vez.

Evaluación y monitoreo

Es fundamental contar con estándares de procesos y resultados que permitan un adecuado monitoreo y evaluación del sistema educativo. En esta línea proponemos ampliar las evaluaciones existentes agregando a las mediciones de aspectos cognitivos los aspectos socioemocionales del proceso educativo ya mencionados.

Esta propuesta requiere de estudio adicional porque justamente parte de la investigación de frontera en medición en educación y busca encontrar un conjunto de instrumentos que midan las dimensiones deseadas cuando las mediciones pueden tener consecuencias (por ejemplo, ser incorporadas en esquemas de accountability de las escuelas). Iniciativas en esta línea son el “European Framework for Key Competences for Lifelong Learning” del European Council y el desarrollo de “Non-Cognitive Assessments” en algunos distritos de Estados Unidos por parte de ETS (Education Testing Service, en el contexto de la política de *Non-Child Left Behind*). Sabemos que es un área desafiante y por ello es razonable pensar en aproximaciones complementarias, relacionadas con el monitoreo de procesos en los establecimientos. Nuestra sugerencia, entonces, es complementar las evaluaciones de resultados del proceso educativo con monitoreo y regulación de los procesos (volvemos a este punto más

abajo). Es natural incorporar estas dimensiones en la práctica actual relacionada con las inspecciones y el monitoreo de la Superintendencia de Educación y de la Agencia Aseguradora de la Calidad.⁷

Otra dimensión que nos parece importante corregir, y que tiene que ver justamente con la existencia de instrumentos de medición centrados en un subconjunto de resultados (como el SIMCE), es la aplicación de las evaluaciones de aprendizajes en los establecimientos educativos. Proponemos que exista un número definido de instrumentos de medición de los resultados, y que de modo anual los alumnos de diferentes niveles den aleatoriamente un subconjunto de estas pruebas. La idea es que se cuente con un menú de pruebas y que los colegios no sean informados antes sobre el instrumento específico que será aplicado. De ese modo no tienen incentivos para preparar una prueba específica y es menos probable que exista manipulación de resultados (*teaching to the test*). También interesa corregir la eventual manipulación de resultados vía la selección o expulsión de los estudiantes que rinden el instrumento; en otros países se han utilizado varias opciones: (i) imputar el puntaje mínimo a los estudiantes ausentes o expulsados, (ii) medir el puntaje de los estudiantes que entraron al colegio, independientemente del establecimiento en que se encuentren en ese momento. Este procedimiento no aminora la posibilidad de selección en la entrada, pero sí afecta otro margen de selección.

De este modo, para cada dimensión habrá un conjunto de alumnos en cada colegio que rendirá pruebas (y de ese modo será posible cumplir las demandas del sistema de aseguramiento de calidad)⁸ y el sistema tendrá una muestra representativa (aplicando la ley de los grandes números) de estudiantes y establecimientos rindiendo cada dimensión.

En términos de costos, estimamos que tal expansión de los instrumentos no superará en régimen los US\$ 35 millones anuales. Ciertamente existe una gradualidad obvia asociada al pilotaje y la validación de los nuevos instrumentos de medición. Por eso proponemos que se realice una implementación gradual, lo que supone una oportunidad para desarrollar procesos de monitoreo y evaluación en grupos de colegios, comunas o regiones.

Implementación en la escuela

Nuestra propuesta para la implementación concreta de la ampliación del foco en escuelas y liceos del país,

⁶ Existen otras definiciones. Por ejemplo, Heckman y Cunha (2007) incluyen en lo que denominan “habilidades no cognitivas” temas como “perseverancia, motivación, preferencias temporales, aversión al riesgo, autoestima, autocontrol, preferencia por el ocio”. Análogamente, el Five-Factor Model desarrollado por Costa y McCrae (1992), entre otros, considera elementos tales como “afabilidad, conciencia, estabilidad emocional, extroversión y autonomía”.

⁷ En Comisión Europea (2012) se presenta una discusión de la generación de instrumentos en esta línea y experiencias de países de Europa.

⁸ Nuestra propuesta puede implicar cambios menores a la legislación para permitir que se incluyan en la medición de calidad instrumentos que se aplican a una muestra representativa y grande de establecimientos. Creemos que la reforma no es sustancial ni afecta de modo relevante el espíritu de la legislación existente.

en línea con la regulación y el monitoreo de los procesos en los establecimientos, es que cada establecimiento tenga que definir un modelo educativo que incorpore los aspectos socioemocionales. Puede definir uno propio (que debe ser aprobado por el MINEDUC o la Agencia Aseguradora de la Calidad) o recurrir a un conjunto de modelos disponibles y ya validados por el MINEDUC.⁹ Esta línea es similar a la política actual de modelos de educación sexual, donde existe un conjunto acotado de alternativas. Un aspecto clave para la efectividad de esta propuesta es el proceso a través del cual los modelos se incorporan al menú sugerido por el MINEDUC. Nuestra propuesta aquí es que se validen vía evaluaciones rigurosas, ojalá internacionales, y aplicaciones piloto con evaluación externa de impacto.

También se requiere avanzar en el ámbito de los agentes. Los aspectos socioafectivos no se desarrollan de la nada sino que dependen crucialmente de tener personas que los transmitan, promuevan y enseñen. Necesitamos profesores capacitados para ello, lo que torna fundamental el desarrollo de planes universitarios para formación de profesores e incorporación de estos aspectos en exámenes de habilitación y de certificación de la carrera docente (ver más adelante); asimismo debe considerarse esta dimensión en la selección de los postulantes al estudio de pedagogía, lo que eventualmente pueda llevar a contar con pruebas especiales de ingreso. La razón es que algunas de estas habilidades se pueden inculcar, pero otras –como liderazgo, manejo de grupos y empatía– requieren de ciertas condiciones de origen.

La familia de los estudiantes tiene aquí un papel fundamental (ver Heckman y Cunha, 2007, por ejemplo), por lo que más adelante desarrollamos el punto. Es posible también recurrir a la incorporación de agentes externos a través de tutorías, mentorías y otras experiencias de transmisión y refuerzo de habilidades socioemocionales y cognitivas. En Chile, diferentes programas promueven de modo incipiente estas intervenciones: instancias de voluntariado, pero también instancias más formales promovidas por el sector público, como el programa “¡Chile Val!” del Consejo de Innovación. Otro programa desarrollado, pero luego discontinuado, es el “Servicio País en Educación”, en que tutores universitarios sirvieron de tutores a estudiantes de cuarto básico por tres meses. Una evaluación rigurosa de este programa sugiere que, cuando se implementa de un modo adecuado, existen efectos no triviales en aspectos cognitivos y no cognitivos relacionados con la lectura (ver Cabezas y otros, 2011, y las referencias allí mencionadas). Más adelante desarrollamos una propuesta concreta relacionada con estudiantes universitarios.

Desarrollo y promoción del capital social

Una de las dimensiones que parecen cruciales en el desarrollo integral de los países y las sociedades se relaciona con el capital social, y el diagnóstico disponible para nuestro país sugiere que se requiere avanzar en esta línea. Las investigaciones sugieren que parte importante del desarrollo y la mantención del capital social de los niños y de sus familias se relaciona con los establecimientos educacionales. Respecto de los niños, existen diferentes modelos curriculares que tienen componentes explícitos de desarrollo de colaboración con otros. Entonces, como subproducto de la ampliación del foco en las escuelas surgirá un mayor desarrollo y promoción del capital social. Sin embargo, cabe mencionar iniciativas específicas del tipo de programas de aprendizaje-servicio para colegios (como Magic Me, un programa británico que reúne a escolares y adultos mayores en torno a proyectos de arte), elecciones de directivas de curso y centros de estudiantes, promoción y práctica de la educación cívica no solo en los contenidos sino por la vía de “aprender solucionando problemas” (ligados al servicio), y un sinnúmero de actividades extracurriculares.

Nuestra propuesta en esta línea es desarrollar un fondo concursable para favorecer actividades de estudiantes que sean creadas por ellos mismos. Se puede pensar en fondos en torno a \$ 500.000 por colegio. Considerando una asignación a 500 centros por año (equivalente a aproximadamente el 10% de escuelas de tamaño mediano o alto), implica un costo anual en torno a US\$ 0,5 millones anuales. Ahora bien, en la asignación de los fondos sería importante considerar categorías por regiones, grupos socioeconómicos y tipos de educación que aseguren que los receptores no estén concentrados en los grupos socioeconómicos más aventajados; también sería importante desarrollar metodologías de evaluación rigurosas, como evaluación experimental.

En cuanto al desarrollo de capital social de los padres y las familias de los estudiantes, existe evidencia de que en muchos lugares está muy asociado a los establecimientos educacionales (por ejemplo a través de las asociaciones de padres en Estados Unidos; ver Coleman, 1988; Putnam, 1995, y Durlauf y Fafchamps, 2006). Se generan vínculos personales, confianza, relaciones de amistad y de apoyo entre las familias, lo que a su vez tiene efectos en el involucramiento parental y la motivación de los estudiantes. Asimismo, el desarrollo de organizaciones o grupos de padres empoderados y vinculados entre sí tiene impactos en el manejo mismo de los colegios. Duflo y otros (2012) documentan la

importancia de las asociaciones de padres en aumentar la eficiencia y efectividad de la asignación de recursos dentro de los colegios en Kenia.

En el caso de Chile no existe evidencia sistemática respecto de este punto, pero se puede recurrir a un levantamiento reciente de información presentado en J-PAL (2012). En una muestra de 31 escuelas municipales vulnerables de Coquimbo, Vallenar y La Granja (con cerca de 8.000 familias encuestadas), solo el 39,5% de los papás dice conocer a otros apoderados de la escuela de su hijo/a. También se observa que la participación es muy baja en la escuela, en los sub-centros y centros de padres, y muy cercana a cero en organizaciones en general.

En la actualidad en el país existen programas y regulaciones (en la LGE y otras regulaciones) que justamente buscan fomentar el surgimiento y la consolidación de centros de padres y apoderados en colegios. Nuevamente, los modelos de intervención que buscan promover habilidades socioafectivas en los niños llegan rápidamente a potenciar a los padres y esta dimensión de asociatividad, organización y participación en la vida de las escuelas (ver Tough, 2012, por ejemplo). Asimismo retroalimentan fuertemente con los programas de involucramiento parental que explicaremos más abajo.

Tal como para la promoción del capital social de los niños, proponemos un modelo de fondos concursables para potenciar las iniciativas que surjan desde los establecimientos. Se puede pensar en un fondo que entrega \$ 1.000.000 por establecimiento. Suponiendo que se entrega a 20% de los establecimientos del país, implicaría un costo anual del orden de US\$ 2,5 millones.

Involucramiento parental

Existe bastante consenso acerca de la importancia de la familia en los resultados cognitivos y no cognitivos del proceso educativo (ver, por ejemplo, Heckman y Cunha, 2007). También hay evidencia que sugiere que existen espacios para mejoras en prácticas asociadas al ambiente familiar.

Por ejemplo, J-PAL (2012) documenta que más del 90% de niños que asisten a establecimientos vulnerables en tres comunas (Coquimbo, La Granja y Vallenar) pasan más de una hora al día viendo televisión, y cerca de un tercio gasta más de tres horas. Se observa que este comportamiento está correlacionado con medidas de involucramiento familiar, normas, control, entre otras dimensiones que se miden respecto del ambiente del hogar. Ese mismo estudio documenta que menos de un

tercio de los padres o tutores de los niños han tenido entrevista personal con algún profesor. En un resultado relacionado, Malamud y Pop-Eleches (2011) documentan que el impacto de la entrega de computadores a niños es positivo sobre los desempeños de los estudiantes solo cuando los niños se ubican en un ambiente familiar donde existen reglas definidas.

Desde un punto de vista más general existen modelos educativos que consideran el involucramiento parental como parte relevante de sus resultados. Por ejemplo, los programas revisados en Tough (2012) o el hecho de que una parte central de los exitosos modelos No Excuses y KIPP, aplicados en Estados Unidos y otros países, consideran incorporar y comprometer a las familias en la educación de sus hijos.¹⁰ Asimismo existe alguna evidencia proveniente de evaluaciones experimentales que sugieren que es posible generar intervenciones simples y costo efectivas que mejoran las habilidades parentales y afectan positivamente resultados cognitivos y de comportamiento de sus hijos (ver, por ejemplo, J-PAL, 2011). Hoy en Chile también existen programas orientados a este fin, por ejemplo el programa Aprender en Familia, desarrollado e implementado por la Fundación CAP en escuelas municipales vulnerables en diferentes comunas del país. También es posible pensar en entregar herramientas a los padres para que apoyen su rol, por ejemplo usando tecnologías de información y comunicaciones. Existe una iniciativa en Chile –Papinotas–, financiada por el Instituto Nacional de la Juventud y desarrollada en colaboración con el Centro de Innovación de Un Techo para Chile, que busca avanzar en esta línea.

Cabe mencionar que los modelos educativos que entregan habilidades socioemocionales típicamente incluyen un componente importante de inclusión de los padres y de desarrollo de habilidades parentales. Sin embargo, creemos que es importante avanzar explícitamente en esta línea para complementar y potenciar los efectos de las propuestas. En concreto, proponemos dos caminos para avanzar. En primer lugar, un mayor involucramiento parental requiere probablemente aumento de las horas no lectivas de los profesores en los colegios, una dimensión que ya se encuentra incorporada en la ley de carrera docente, pero que es importante promover explícitamente.

En segundo lugar, proponemos el desarrollo de programas de involucramiento y apoyo parental en escuelas para familias del 40% más vulnerable de la población. En términos de costos –utilizando parámetros similares a los observados en el programa Aprender en Familia– implican US\$ 50 millones anuales si se parte con el 20% más vulnerable, para llegar al 40% más vulnerable con un costo cercano a los US\$ 120 millones en régimen.

⁹ Tools of the Mind, Leader in Me y Valoras UC son tres modelos que podrían ser considerados en el menú inicial de opciones disponibles para los colegios.

¹⁰ Ver, por ejemplo, Dobbie y Fryer (2011) para Harlem, Fryer (2012) para Houston y Abdulkadiroglu y otros (2011) y Angrist y otros (2011) para Boston.

Propuesta 66 Servicio Nacional de la Primera Infancia y una institucionalidad que asegure calidad en educación preescolar

Evidencia reciente da cuenta de la importancia de un adecuado desarrollo a temprana edad en el bienestar de largo plazo de los individuos. Durante los primeros años de vida ocurre un rápido crecimiento y desarrollo en todos los dominios, los que proveen las bases para el desarrollo y aprendizaje futuro (Shonkoff y Phillips, 2000). Las condiciones de vulnerabilidad o de alto riesgo biopsicosocial en que viven algunos niños pueden afectar la maduración de su sistema nervioso central, y derivar en cambios sustantivos de la estructura y funcionamiento cerebral que se demuestran en diferencias en el desempeño tanto cognitivo como no cognitivo, muy especialmente entre los 3 y 6 años de vida (Heckman, 2006). Estudios longitudinales han mostrado que niños en condiciones de desventaja social tienen peor desempeño en la adolescencia y en la adultez, tanto en el ámbito académico como en el conductual y laboral (Heckman y Masterov, 2007). De este modo, el desbalance entre exposiciones a situaciones de riesgo y protectoras del desarrollo se asocia a peor salud, en particular a mayor frecuencia de enfermedades crónicas del adulto (Shonkoff, Boyce y McEwe, 2009). Ver el trabajo encargado por el Grupo Res Pública a Bedregal (2012) para más detalles.

Desde el punto de vista económico, se sostiene a partir de múltiples estudios que las intervenciones tempranas de calidad en desarrollo son de las pocas que son a la vez eficientes y equitativas, ya que reducen desigualdades e incrementan la productividad de la sociedad (Heckman, 2006; Cunha y otros, 2010). Por el contrario, intervenciones más tardías tienen que dar cuenta de los déficits causados por las desventajas tempranas, lo que las hace más difíciles, de mayor costo y menos efectivas. Es claro que las habilidades adquiridas en etapas tempranas del desarrollo permiten la adquisición de otras en etapas posteriores, por lo que la inversión en ellas, sumada a intervenciones posteriores de calidad, se tornan más productivas por el efecto de complementariedad y potenciación (Cunha, 2005).

De este modo, no cabe duda de que la inversión en intervenciones tempranas es relevante y de prioridad para la política pública. Por ello en este conjunto de propuestas tiene un lugar central. A continuación se presentan ideas que buscan ampliar las oportunidades de los niños a temprana edad.

En un contexto de política intersectorial de primera infancia, con un enfoque de derechos y responsabilidades, la educación inicial corresponde a un subconjunto que debe estar articulado con otras políticas para lograr el objetivo que se propone. En Chile hubo un avance importante en esta materia con la creación del subsistema de protección social Chile Crece Contigo (con un inicio de instalación en 2007 y la promulgación de la ley en 2009). Esta política recoge el carácter sistémico, la intersectorialidad y en parte el momento cero (se asume desde el período prenatal, pero no incorpora la corresponsabilidad familiar y la educación en salud sexual y reproductiva de los futuros padres). Si bien se basó en los derechos expresados en la Convención sobre los Derechos del Niño, su concreción no se declara y explicita operativamente. El eje del sistema se situó en el sector salud –por un asunto de viabilidad de la implementación y por considerar el período prenatal–, y otros sectores que contribuyen de manera importante al logro de la política no tuvieron la misma fuerza y se visualizaron como prestaciones de apoyo (esa es la situación de la educación inicial de acuerdo a la ley). Esta pérdida de fuerza, y no concretar que el éxito de un sector posibilita el éxito de otro, y que los sectores se deben coordinar para su logro, ha hecho que en la práctica la propuesta intersectorial inicial sea compleja de implementar.

La educación inicial implica no solo la implementación de un currículo formal en instituciones de educación (sean salas cuna o jardines), sino desarrollar un conjunto de estrategias que promuevan el desarrollo y aprendizaje desde la etapa prenatal hasta los seis años en el hogar y en otros contextos comunitarios. En suma, la educación inicial ya no puede ser entendida como una política sectorial (educación) sino como una estrategia situada en un espacio propio y donde transcurre la vida de niños y familias.

Servicio Nacional de la Primera Infancia

En primer lugar, hay que dar una señal a la comunidad de la relevancia de la formación temprana, y ello puede hacerse con un cambio institucional que indique la máxima importancia de este ciclo formativo. Proponemos elevar la condición del Servicio Nacional de la Primera Infancia a rango ministerial, similar al estatus del SERNAM.

Esta nueva unidad de gobierno sería responsable de la coordinación de las distintas reparticiones públicas involucradas en el desarrollo infantil temprano: Salud, Educación, Familia. Las mencionadas políticas que estimulen el involucramiento de las familias también deberían incluirse en este ciclo formativo. Al mismo tiempo, esta repartición permitiría coordinar las actividades de promoción de la primera infancia como eje

estratégico del desarrollo del país. Nuestras estimaciones, usando como punto de referencia al SERNAM, implican un costo anual de cerca de US\$ 20 millones.

Bajo esta nueva institucionalidad, debería además crearse (fusionarse) un nuevo y único proveedor público que consolide a JUNJI e INTEGRA en las tareas de educación preescolar. La calidad de estas prestaciones (tanto por proveedores públicos como privados) y la fiscalización del uso de recursos debieran quedar en manos de nuevos órganos diseñados para estas tareas: Agencia de Calidad y Superintendencia de Educación. Esto permitiría integrar los ciclos formativos agregando eficiencia y coherencia a las políticas educacionales. Además, la oferta pública de estos servicios formativos debe seguir una estructura descentralizada similar a la propuesta para una mejor organización de la educación pública que se discute más adelante.

La calidad de la educación inicial depende críticamente de la calidad de los profesores que atienden este ciclo educacional, por lo que los educadores de párvulos, tanto en su formación como en sus condiciones laborales posteriores, deben seguir un esquema similar al presentado en la propuesta sobre profesores y carrera docente.

Respecto de los recursos financieros que se destinan a este ciclo formativo, una mejora requiere que se incremente el gasto por alumno. Mientras el gasto promedio de la OCDE fluctúa en torno a los \$ 210 mil pesos mensuales por alumno, el gasto alcanza a \$ 150 mil en la Fundación Integra y es del orden de \$ 100 mil en la JUNJI. Luego, existen al menos dos propuestas directas asociadas a los recursos y su distribución. En primer lugar no se entiende la razón de que los recursos gastados por niño varíen tan significativamente entre instituciones, cuando ambas son pagadas con recursos públicos y deben cumplir un estándar de calidad similar. La propuesta que fusiona a JUNJI e INTEGRA resolvería esta situación. En segundo lugar, es necesario incrementar el gasto por alumno de forma de ir acercándose a los estándares de gasto de la OCDE (corregidos por paridad de poder de compra). Al mismo tiempo, la calidad de los servicios prestados y el uso de recursos públicos deben ser fiscalizados por la Agencia y Superintendencia de Educación, bajo el actual diseño institucional.

Una propuesta de estas características es ambiciosa. Una forma razonable de ir avanzando en su dirección es un esquema gradual de expansión de gasto. Cabe mencionar que, a pesar del aumento de cobertura escolar en las últimas décadas, todavía existen brechas, especialmente en los niveles anteriores a prekinder. Es deseable que esta cobertura aumente hasta situarse en niveles internacionales. Así, el costo público de un aumento de la cobertura preescolar es cercano a US\$

50 millones en el corto plazo (considerando aumentar inicialmente la cobertura de prekinder y kinder para los grupos más vulnerables), para subir a cerca de US\$ 1.300 millones en régimen (donde ya se considera un aumento de la subvención a niveles comparables con los de la OCDE y una cobertura comparable con los países desarrollados).

Al igual que en el resto del sistema educacional, para este ciclo formativo también se supone la coexistencia de proveedores públicos y privados que operen bajo los arreglos institucionales disponibles en la actualidad: Consejo Nacional de Educación, Agencia Aseguradora de la Calidad, Superintendencia de Educación y MINEDUC. Es importante recalcar el rol de supervisión, regulación y monitoreo en aspectos de procesos y resultados que tiene que proveer este arreglo, para asegurar que los recursos públicos se destinen a los objetivos de calidad y así evitar situaciones existentes en otros segmentos de la educación en Chile. Este punto de preocupación es relevante no solo para la educación preescolar sino para todo el sistema educativo.

Propuesta 67 Tres subvenciones educativas para aumentar la calidad y la equidad

Un aspecto crucial de cualquier propuesta de mejora de la educación tiene que ver con un aumento del valor de la subvención educativa y con la existencia de una institucionalidad que maximice el impacto de este gasto de recursos. Como hemos argumentado, creemos que la institucionalidad que está surgiendo en la educación escolar luego de una serie de reformas legales desde 2006 (incorporando los roles del Consejo Nacional de Educación, la Agencia Aseguradora de la Calidad, la Superintendencia de Educación y el MINEDUC) permite avanzar en mecanismos que, al menos en el diseño, permitirían un adecuado uso de los recursos.

Esta sección discute el nivel y la estructura de la subvención que permitiría aumentar la calidad y la equidad de los resultados educativos en Chile. En particular, las propuestas que aquí se detallan contemplan un incremento significativo en el gasto por alumno y la coexistencia de tres subvenciones: subvención general, subvención por ley SEP (consistente con la legislación actual: sin selección, sin financiamiento compartido) y una subvención adicional a establecimientos con proyectos educativos “públicos”. La distribución del gasto en estas tres subvenciones es tarea de un diseño más acabado. Además, la distribución del gasto por alumno en estas tres subvenciones permitiría modificar o ajustar

los montos a través del tiempo, de manera de estimular aquellos factores más sensibles a la política pública.

Nivel promedio de la subvención

Para intentar documentar el costo efectivo que tendría asegurar una educación de calidad tomamos dos aproximaciones. En primer lugar, consideramos un conjunto de colegios chilenos particulares pagados que nos sirven como punto de comparación.¹¹ Son colegios con buenos resultados en la prueba SIMCE, con un costo de colegiatura no alto en términos relativos y que atienden a estudiantes provenientes de las capas medias o medias-altas del país. El espíritu de esta comparación corresponde a lo que se denomina comparación con una empresa eficiente. Usando esta información llegamos a un costo de mensualidad promedio de \$ 170.000 mensuales por alumno, lo que correspondería a un aumento de aproximadamente \$ 70.000 respecto del actual gasto promedio que recibe un estudiante del sector subvencionado chileno.

Una segunda aproximación usa los resultados de Hanushek y Woessman (2011) para calcular el aumento de gastos necesario para llegar al puntaje promedio en pruebas internacionales de los países OCDE. Ese aumento de gasto por estudiante mensual implica un aumento promedio en torno a \$ 80.000 mensuales por alumno. Como este valor es muy cercano al calculado usando como punto de comparación el conjunto de colegios chilenos, consideramos un aumento de subvención promedio de \$ 70.000 mensuales por estudiante.

Con esta última cifra, el aumento estimado en el gasto por concepto de subvenciones implicaría un aumento de gasto público en el mediano plazo de cerca de US\$ 5.500 millones anuales.¹² Ciertamente existen buenos argumentos para pensar que si se aumentase la subvención de un día para otro –suponiendo que los recursos estuviesen disponibles– no se producirían aumentos como los esperados en régimen (dada la situación de los establecimientos y profesores y el marco regulatorio, principalmente). Por ello pensamos que tiene que haber una transición a este estado estacionario, con diferentes estrategias que consideren velocidades de incorporación de cursos y estudiantes, y también la distribución de los recursos en las tres subvenciones que aquí proponemos: la subvención general, la SEP (Subvención Escolar Preferencial) y la subvención es-

pecial para establecimientos públicos. Por cierto, se requieren estudios más detallados de costos y también una discusión normativa respecto de cómo distribuir los recursos totales entre este tipo de subvención y la subvención general (por ejemplo, además, en términos de niveles) y también respecto de la subvención que proponemos en la siguiente sección.

En concreto, existe una serie de estrategias y alternativas posibles, pero nuestra sugerencia es priorizar:

- Aumento de cobertura y subvención en preescolar a un nivel cercano a los niveles internacionales para menores más vulnerables que asisten en los cuatro niveles previos a prekinder, con un costo cercano a los US\$ 300 millones en impacto.
- Aumento fuerte en subvención de prekinder y kinder en el año 1 y luego cada año se agrega una cohorte. Implicaría un aumento de gasto público cercano a los US\$ 300 millones anuales.

Esta propuesta implica que se llegaría al régimen de aumento de gastos de US\$ 5.500 millones en el año 2026, con todas las generaciones incorporadas. Una estrategia alternativa, más pareja intergeneracionalmente, podría ser subir en diez años el gasto para llegar a US\$ 5.500 millones.

Subvención Educacional Preferencial

La Subvención Escolar Preferencial (2009) se creó con el objeto de agregar recursos a alumnos de mayor vulnerabilidad. El principio básico que justifica este beneficio radica en la presunción de que alumnos de mayor vulnerabilidad requieren de mayores esfuerzos y atenciones complementarias para ser educados. En otras palabras, en aquellos establecimientos donde exista una mayor concentración de alumnos vulnerables, más costoso resultará educar; la ausencia de capital cultural en los hogares, la falta de recursos monetarios, intelectuales, tiempo, no cognitivos, etc., explicarían tal condición. Por ello la ley SEP agrega recursos a través del esquema de subvenciones por concentración de alumnos vulnerables en los establecimientos.

La SEP requiere algunos ajustes en su diseño para maximizar el logro de los objetivos buscados. Nuestra

propuesta pasa por simplificar el criterio de elegibilidad y entregarla de modo permanente al alumno elegible (hoy tiene una duración de un año). Bajo el criterio actual, al menos en términos teóricos, un niño beneficiado en un período podría perder los beneficios de esta subvención en el período siguiente. Sin duda, esta característica de diseño limita las opciones de familias y establecimientos de planificar adecuadamente sus decisiones educacionales, que como hemos discutido involucran períodos largos de tiempo.

Para determinar la elegibilidad nuestra propuesta es definir vulnerabilidad de algún modo en educación preescolar y mantener dicha condición para el resto del ciclo escolar. Una opción es definir vulnerabilidad de acuerdo con la educación de la madre (complementado quizás con criterios de asignación temporal cuando el hogar recibe algún shock transitorio negativo de ingresos). Además de los beneficios de simplicidad y transparencia, mantener una subvención de modo permanente a estudiantes vulnerables tiene sentido desde el punto de vista conceptual ya que los efectos de carencias de capital cultural en el hogar son permanentes en los aprendizajes de los estudiantes.¹³

Una segunda dimensión relevante de la SEP dice relación con la estructura de pagos diferenciados. Aquí sugerimos movernos a una estructura más continua y con precios que reflejen las diferencias de costos de estudiantes provenientes de hogares con diferentes capitales culturales (considerando la ampliación de foco sugerida más arriba). Por ejemplo, los cálculos en Heckman y Cuhna (2011) sugieren que la inversión óptima es bastante compleja: (i) los estudiantes más vulnerables requieren un 95% más de inversión que la media, (ii) estudiantes ubicados una desviación estándar bajo la media en términos de vulnerabilidad requieren un 50% más de inversión; (iii) en contraste, estudiantes ubicados una desviación estándar sobre la media en términos de vulnerabilidad requieren un 20% menos de inversión, y (iv) los estudiantes menos vulnerables requieren un 50% menos de inversión que la media. Nuestra propuesta de simplificación de la determinación de la elegibilidad de la SEP hace que esta sea más viable de implementar, sin generar incentivos perversos en la definición de la vulnerabilidad de los estudiantes.

Dado que la determinación de la estructura óptima de la subvención es un problema que cambia en el tiempo,

proponemos también la creación de una institucionalidad más permanente de determinación de la subvención. Una posibilidad es una comisión de expertos. Varios aspectos de las reformas que proponemos se verían beneficiados con el acompañamiento de una comisión de expertos (como este tema de las subvenciones, la fijación de parámetros clave de la ley de carrera docente y aspectos curriculares, entre otros). Por otra parte, no parece recomendable crear una comisión por cada problema del sector educacional. Por ello, proponemos que una vez que se decida una hoja de ruta para las reformas y sus plazos se defina su acompañamiento por una comisión que apoye las distintas iniciativas en materia educativa.

Subvención especial a la educación con características públicas

Una dimensión adicional que proponemos integrar en el esquema actual es la creación de una subvención especial a la educación con características públicas. Tal como existe se entregan recursos públicos considerando y valorando la libertad de elección de los padres, y la existencia de oferentes con diferentes proyectos educativos, creemos que la acción estatal tiene que favorecer también la existencia de espacios educativos en que exista integración social, que sean laicos, con presentación de diversidad de proyectos de vida, promoción de valores cívicos, y donde no exista selección ni cobro alguno.¹⁴ Establecimientos públicos y particulares subvencionados que acepten un modelo de este tipo recibirían una subvención adicional por alumno. Una propuesta de estas características ayudaría a contar con una educación pública relevante y presente.

Para ello sugerimos que los colegios municipales y particulares subvencionados que tomen este modelo (y que demuestren que hay diversidad social en su interior) reciban una subvención por alumno adicional. Como antecedente de esta –y operando en un esquema de financiamiento y de oferta de actores públicos y privados bastante parecido al chileno– se puede mencionar el caso de Bélgica, donde existe una subvención especial que implica un pago de 3% adicional por alumno a colegios municipales, con el mismo objetivo señalado aquí. Para el monto definitivo se requiere un estudio más detallado, pero si se comenzara con una subvención del orden de \$ 10.000 por alumno mensual –cercano a lo observado en Bélgica, donde es de \$ 11.000 men-

¹¹ Para la definición exacta consideramos los resultados disponibles junto con la composición social del alumnado y el costo de la mensualidad de los siguientes colegios: La Serena, Instituto Alonso de Ercilla, Arauco, Constitución, Mariano, Greenhouse y Alemán de Puerto Montt.

¹² Es un gasto esperable dados los tamaños de cohortes observados hoy y predichos hacia el mediano plazo (en torno a 2025). Si se proyectan los gastos a un plazo mayor (digamos en torno a 2050), el aumento requerido es de aproximadamente US\$ 4.500, dada la caída esperada en el tamaño de las cohortes de niños en el largo plazo. Análogamente, el costo adicional del aumento de gasto en educación preescolar mencionado más arriba se reduce a cerca de US\$ 1.000 anuales en este mismo período.

¹³ Esta propuesta podría originar incentivos perversos en el largo plazo al desincentivar la acumulación de capital humano de las madres. Sin embargo, es muy poco probable que este efecto sea significativo, dada la magnitud involucrada de recursos. De hecho, la investigación sobre los efectos de largo plazo de los programas de transferencias condicionadas sugiere que este incentivo perverso no se ha materializado (ver Parker y otros, 2008).

¹⁴ Más adelante discutimos la motivación para favorecer la educación pública respecto de otras. A estas alturas se pueden mencionar motivaciones normativas para este punto. Ver, por ejemplo, Atria, 2009, y Eyzaguirre, 2012, quienes desde veredas ideológicas diferentes reconocen el valor diferencial de este tipo de educación.

suales, usando una conversión de dólares a paridad de poder adquisitivo— tendría un costo estimado de US\$ 240 millones anuales (suponiendo que el 30% de la matrícula entra a participar de este esquema).

Propuesta 68 Perfeccionar la ley de carrera docente

Se sabe que uno de los componentes fundamentales del proceso educativo es la calidad de los profesores, por lo que desde el punto de vista del diseño de políticas públicas es clave tener un esquema que permita atraer y mantener buenos docentes. Los estudios de investigadores como Eric Hanushek y Jonah Rockoff, entre otros, sugieren que sin embargo es bastante difícil identificar *ex ante* a quiénes serán buenos docentes o no. En el contexto de nuestra propuesta los profesores además son actores clave en dos dimensiones adicionales: (i) docentes que implementen la ampliación de foco que sugerimos, y (ii) que exista una masa importante que tenga una preparación especial para atender a los estudiantes más vulnerables, donde se juega parte central de la igualación de oportunidades. En cierto sentido la situación de los docentes es la contracara del aumento de recursos y la ampliación de foco que proponemos. Sin una adecuada oferta de profesores es muy difícil implementar las reformas que aquí proponemos; del mismo modo, la oferta de profesores tiene un rol importante en la gradualidad del aumento de recursos sugerido.

Hoy se encuentra en discusión legislativa un proyecto de ley de carrera docente (LCD). Es una iniciativa interesante ya que plantea un enfoque multidimensional a la política de recursos humanos de los docentes de colegios municipales. En cuanto a políticas de remuneraciones, busca regular los salarios de los profesores de colegios municipales, en términos de su nivel y evolución temporal. En cuanto a magnitudes propone aumentos significativos que además presentan una relación significativa con el desempeño de los docentes y con los resultados de las pruebas de ingreso a la profesión docente (egreso de la educación universitaria). Pone también requisitos de ejercicio—resultados en una prueba de egreso de educación universitaria— y los relaciona con los salarios que pueden recibir los docentes. En términos de evaluación de desempeño asigna un rol muy importante a los directivos de los establecimientos en que trabajan estos docentes, lo que es consistente con resultados recientes de investigación (Rockoff y Speroni, 2010; Rockoff y otros, 2012).

De este modo, es un proyecto que considera incentivos

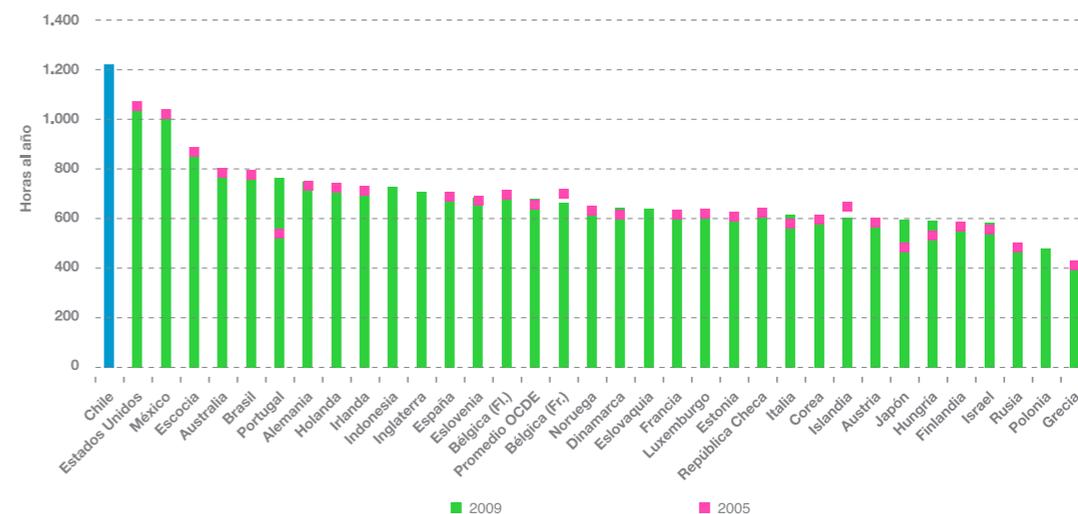
ex ante y *ex post* al desempeño docente, pone barreras de ingreso importantes al ejercicio de la profesión y luego desarrolla procesos de certificación y evaluación que van relacionados con la salida del sector de quienes no tienen buenos resultados. También considera premios y promociones a quienes lo hacen bien. Los nuevos docentes no estarán sujetos al Estatuto Docente y los antiguos que lo deseen pueden moverse al nuevo régimen. Nos parece también interesante que esta política se centre en el sector público, porque es una forma de potenciarlo, de elevar sus estándares y resultados de modo sustantivo y de ese modo es consistente con la propuesta completa.

Además, incorpora elementos no pecuniarios importantes a la hora de potenciar una labor docente de calidad, como son la inducción y el aumento (efectivo) de horas no lectivas. El **Gráfico 2** muestra que Chile es el país del informe OCDE (2011) con mayor número de horas lectivas (teóricas) por docente. La contraparte de esta situación es una magnitud muy baja de horas no lectivas.

Siendo un proyecto en nuestra opinión muy interesante y que avanza en la dirección correcta en varias dimensiones, podría considerar otros elementos. En primer lugar, y siendo consistentes con nuestras propuestas previas, debería incorporar a los docentes de preescolar, visto que, como hemos argumentado, esta fase es clave en numerosas dimensiones. En segundo lugar, se debe incorporar de un modo más explícito la medición (y el desarrollo) de habilidades docentes socioafectivas, pues hoy la mayor parte de la habilitación docente para el ejercicio de la profesión y los requisitos de entrada a la carrera de pedagogía (o para recibir la beca Vocación de Profesor) se relacionan con el cumplimiento de aspectos más bien disciplinares o cognitivos. En tercer lugar, el proyecto debería avanzar de un modo mucho más claro—mejor, explícito— en promover y premiar el desempeño de docentes que atienden a niños vulnerables: en lo que debería ser la contrapartida de la SEP, mayores recursos para niños más vulnerables también deberían implicar mayores compensaciones pecuniarias y apoyos a los docentes que los atienden. Nuestro objetivo de política es que los mejores docentes eduquen a los niños más vulnerables del país.

Conviene también tener presente, además, que la ley lleva asociada la fijación de un grupo amplio de precios relativos (pago por antigüedad, por desempeño inicial, por certificación, etc.), lo que es un desafío sobre todo desde el punto de vista dinámico, por cuanto una mala definición de precios relativos puede implicar que los objetivos buscados por la ley no se cumplan o que lo hagan a un costo excesivamente alto. Nuestra propuesta en esta línea es monitorear estos aspectos de la LCD utilizando (i) informes anuales de salarios de sectores relacionados, y (ii) en un plazo cercano a dos años

Gráfico 2
Horas lectivas



Fuente: Fuente: OCDE, Education at a Glance 2011.

luego de su implementación, crear una comisión que estudie en detalle esta dimensión.¹⁵ Los resultados de este trabajo de acompañamiento deberían ser un insumo esencial para la fijación y actualización de estos precios relativos.

También hay una serie de aspectos que son muy innovadores y que, solo si funcionan bien, serían muy importantes para lograr los objetivos buscados. La contracara de esta innovación es que existen incertidumbres importantes respecto de los detalles de cómo implementar de modo adecuado estas dimensiones. Cabe mencionar tres elementos: las evaluaciones descentralizadas, la inducción y el aumento de horas no lectivas. Para los dos últimos componentes sugerimos que se comiencen a implementar pilotos lo antes posible, de modo de aprender tanto de la implementación como de los impactos potenciales de las medidas. Respecto de las evaluaciones descentralizadas, es central el papel que jueguen otras regulaciones ya en existencia sobre los directivos (contratación vía ADP con contratos de desempeño), y el monitoreo y la evaluación que realizarán tanto la Superintendencia de Educación como la Agencia Aseguradora de la Calidad. Si todas

estas dimensiones presionan (en el buen sentido de la palabra) a los directivos, entonces las evaluaciones descentralizadas cumplirán y potenciarán su rol.

En tercer lugar, algunos sectores plantean la exclusión del sector particular subvencionado de la LCD como una limitación. En nuestra visión, el foco del proyecto en potenciar la educación pública es interesante y también se puede plantear la posibilidad de que la adscripción sea voluntaria para aquellos establecimientos particulares subvencionados que se quieran sumar, siempre que cumplan las mismas condiciones que pedimos a aquellos que adhieran a una modalidad de educación pública discutida más arriba.

La última sugerencia de esta sección es incorporar y potenciar tres dimensiones más dentro de la promoción del ejercicio docente. Primero, una campaña activa de promoción de la actividad docente desde los establecimientos secundarios, en un contexto de un esfuerzo más general de promoción de la carrera docente en la sociedad, de modo de aumentar su valoración social. Los desafíos relativos a la calidad docente requieren ir más allá de los aspectos pecuniarios y de condiciones

¹⁵ He aquí un ejemplo del acompañamiento potencial por parte de una comisión que ayude en la implementación concreta de las políticas.

laborales. Segundo, continuar y potenciar la existencia de becas que favorezcan la entrada de postulantes de calidad a carreras relacionadas con la docencia. Y tercero, bajar las barreras para que otros profesionales, luego de realizar estudios específicos de pedagogía y de pasar los exámenes de habilitación mencionados en estas propuestas y en el proyecto de LCD, puedan ejercer la profesión docente.

Propuesta 69 Una nueva institucionalidad para la provisión de educación pública

Además de aquellos elementos directos asociados a ganancias en productividad y equidad, el valor de la educación pública es que esta aspira a ser el espacio de integración de la comunidad, donde se construye la identidad local y nacional a partir de la diversidad y la inclusión; por eso es una herramienta fundamental para la cohesión social. Según Montt (2012), los propósitos generales de la educación pública en referencia a la educación común u obligatoria, aquellos que le dan sentido a su existencia, son: i) realizar proyectos educativos de interés común para facilitar el desarrollo nacional, regional o local; ii) garantizar el pluralismo, la inclusión y la diversidad económica, política, social y cultural de los estudiantes y sus familias; iii) garantizar el derecho universal a la educación, asegurando su presencia en cada rincón del país donde existan niños y jóvenes que educar; iv) promover la equidad y la integración social de los estudiantes para con ello fomentar la cohesión social, y v) establecer un estándar práctico de calidad para el conjunto del sistema educacional, que desde el reconocimiento de las brechas en educación resguarde la presencia de procesos y resultados equivalentes, independientemente del origen de los estudiantes. Hacemos nuestra esta definición.

Por ello, la educación pública y el Estado deben dar garantías explícitas y exigibles a los ciudadanos en

cada nivel educacional. Desde hace décadas que en Chile se asegura acceso gratuito a la educación general básica y media. Sin embargo, el diseño del sistema educacional del país no ha favorecido ni estimulado una educación pública de calidad. La existencia –hasta antes de la ley SEP– de una subvención baja y pareja, la significativa heterogeneidad de los sostenedores municipales, las posibilidades de selección (también la autoselección por parte de las familias) y el cobro parcial de los establecimientos particulares subvencionados han generado una caída significativa en la matrícula del sector público, concentrando además a los alumnos de mayor vulnerabilidad.

El debilitamiento de la educación pública y la gran diferencia de calidad entre la educación que reciben familias de altos ingresos y familias de ingresos bajos y medios convierten a esta garantía en un piso insuficiente para generar una verdadera igualdad de oportunidades. Del mismo modo, una baja calidad de la educación pública no establece ningún estándar de exigencia al sector particular subvencionado, más allá de nuevos arreglos institucionales con la Agencia Aseguradora de la Calidad que podrían contribuir a este objetivo.

Por las razones expuestas, el Estado debe garantizar el ejercicio del derecho a una educación cuantitativamente relevante y de calidad a través de la educación pública, entendida como la provisionada por entes del Estado según lo establecen convenciones internacionales.¹⁶ Diversos argumentos justifican el que sean proveedores públicos los que entreguen este tipo de educación. Los privados podrían cumplir esos propósitos, pero no están obligados y solo dependerá de su voluntad asumirlos (sociedad libertaria). El Estado, en cambio, según su asimetría de poderes respecto de los ciudadanos (Atria, 2009), debe cumplir las exigencias que establecen los derechos ciudadanos establecidos en la Constitución (normas y leyes que obligan al Estado). Por otro lado, la permanencia temporal de los proyectos educativos es importante y un proveedor público, que por definición se mantiene en el tiempo, garantiza esta estabilidad en comparación con proveedores privados, que también por definición tienen duración limitada (Eyzaguirre, 2012). No existe un número óptimo de

¹⁶ La UNESCO define que un establecimiento es de enseñanza pública cuando “es controlado y gestionado por una autoridad pública o un organismo escolar público (nacional/federal, estatal/provincial o local), independientemente del origen de los recursos financieros”, y que es de enseñanza privada cuando se trata de un establecimiento “controlado y gestionado por una organización no gubernamental (iglesia, sindicato o empresa), independientemente de que reciba o no fondos públicos”. Análogamente, la OCDE entiende que “una institución es clasificada como pública si el control final descansa en (1) una autoridad o agencia educacional pública o (2) un cuerpo de gobierno (Consejo, Comité, etc.), donde la mayoría de sus miembros son designados por una autoridad pública o elegidos por una franquicia pública; (...) una institución es clasificada como privada si el control final descansa en una organización no gubernamental (por ejemplo, una iglesia, una sociedad comercial, o una empresa), o si su Consejo de Gobierno está constituido mayoritariamente por miembros no elegidos por una agencia pública” (OCDE, 2004).

participación pública, sin embargo en la mayor parte de los sistemas educativos desarrollados del mundo la participación de este sector es muy relevante. Por ejemplo, en Holanda y Bélgica, donde la participación privada es de las más altas, también tienen sistemas públicos de calidad alta con cobertura cercana al 25%.¹⁷

Tal como existen importantes fallas de mercado que motivan algunas de nuestras propuestas y hacen que el Estado participe activamente en el sector educativo, dada la existencia de fallas del Estado y la posibilidad de captura de sus organismos por grupos de interés, es importante que esta obligación y garantía constitucional se traduzca en un contexto institucional que garantice efectivamente una educación pública de calidad y cobertura suficiente. Para ello se requiere perfeccionar la institucionalidad a cargo de la educación pública, dotarla de un financiamiento adecuado, y hacer que cuente con directores, docentes y asistentes de la educación comprometidos y altamente capacitados. En concreto, manteniendo la libertad de las familias de elegir entre distintas opciones educacionales, el Estado debe garantizar la existencia de una opción de educación pública gratuita, de calidad, inclusiva y laica. Esta responsabilidad debe recaer en el Estado y no delegarla como una simple obligación de los gobiernos locales.¹⁸

Dos principios orientadores del mejoramiento de la gestión de la educación pública son los siguientes.¹⁹ En primer lugar, se privilegia mantener la descentralización. Se reconoce que es un bien políticamente demandado, y además cumple condiciones superiores en eficacia a la gestión centralizada. Segundo, se recomienda que la educación pública deje de estar en manos de las municipalidades. No es razonable entregar una tarea tan importante y compleja en manos de un alcalde, con calidad heterogénea y objetivos múltiples más allá de la educación.

Bajo este nuevo arreglo institucional, las unidades encargadas de administrar las escuelas y los liceos tendrían giro único y deberían ser lideradas por un director ejecutivo (elegido por concurso a través de ADP) de la más alta calificación, con una remuneración

competitiva, con rendición de cuentas periódica y con un elevado costo de oportunidad. Además se recomienda constituir un directorio de tres personas nombradas por los alcaldes, la comunidad y concurso de ADP. Cada una de estas nuevas unidades administrativas debieran tener a cargo un número razonable de estudiantes por unidad geográfica: del orden de 1.500 estudiantes por unidad geográfica parece razonable. En aquellos casos en que el número de alumnos por municipalidad no llegue a la cifra definida, se pueden crear conglomerados de varias municipalidades, bajo la misma dirección ejecutiva. En este último caso, se justificaría conformar un directorio que represente adecuadamente las municipalidades que los constituyen. En términos de responsabilidades financieras, deberían ser organismos que no puedan endeudarse y que tengan una planta de personal que trabaje en los establecimientos de propiedad del Estado. Sugerimos incluir, durante un período de transición, dos asesores por un plazo máximo de cinco años para lograr una correcta instalación de este nuevo sistema institucional.

Naturalmente, una reforma de estas características significaría un importante costo: estimamos que cerca de US\$ 60 millones en el período de transición. También hay que considerar los costos indirectos de esta medida. Entre ellos, el traspaso de los establecimientos educacionales a estas nuevas agencias administrativas. Estimaciones preliminares indican montos del orden de US\$ 600 millones de una vez (Montt, 2012). Sin embargo, es posible obtener ahorros si se considera la consolidación de escuelas en tamaños mínimos. Por ejemplo, si fuera necesario consolidar escuelas de tamaño cercano a 500 alumnos y usar buses para traslados, cálculos preliminares sugieren ahorros del orden de 3% de gastos de educación equivalentes a US\$ 60 millones (Gallego, Sauma y Rodríguez-Sickert, 2010).

Una reforma de esta magnitud, por su complejidad y altos costos involucrados, sugiere una instalación gradual. En esta línea, se propone un horizonte de entre ocho y diez años para completar los cambios propuestos. Por una parte, los recursos financieros requeridos (ver sección de costos al final de este capítulo) para escalar esta propuesta son cuantiosos. Al mismo

¹⁷ Hay que advertir que los modelos de Holanda y Bélgica, poseen un alto porcentaje de ofertantes educativos particulares apoyados por el Estado. En parte esto se explica por las particularidades históricas de ambas naciones, las que muy tempranamente en el siglo XX alcanzaron estos arreglos (confluencia de nacionalidades y creencias religiosas distintas). En este sentido la participación de privados (principalmente a través de escuelas católicas) en la provisión de educación financiada por el Estado en Chile también es de larga data (ver Serrano y otros, 2012, para una discusión detallada de este punto). Sin embargo, una diferencia radical de estos países con el caso de Chile, entre otras razones por la larga data de esos arreglos educativos, es que las regulaciones y los controles sobre los administradores privados son de un nivel de exigencias que se encuentra muy lejano a las actuales regulaciones de nuestro sistema, incluso considerando las recientes reformas que buscan una mayor regulación y control del Estado sobre el conjunto de los colegios (Superintendencia, y Agencia Aseguradora de la Calidad, entre otras reformas).

¹⁸ La evidencia comparada en educación sugiere que la descentralización educativa tiende a producir resultados adecuados solo en cuanto los administradores locales tienen capacidades adecuadas. Ver Galiani y otros (2008), por ejemplo.

¹⁹ Esta propuesta sigue de cerca las recomendaciones del Panel de Educación Pública convocado por el gobierno en 2010 y que incorporó a un grupo transversal de diversas personas ligadas al mundo de la educación.

tiempo, los cambios de gestión de escuelas públicas requieren tiempos de ajustes y aprendizaje. Por ello, recomendamos una reforma gradual utilizando algún esquema de implementación que permita ir aprendiendo y corrigiendo elementos de mayor complejidad, similar a la empleada en la reforma procesal penal.

Propuesta 70 Educación técnico-profesional

Hemos visto que un porcentaje importante de los estudiantes secundarios terminan esta etapa de su formación a través de la educación media técnico-profesional (EMTP). Este tipo de educación presenta una serie de desafíos. En primer lugar está la pregunta respecto de la decisión entre educación secundaria académica y lo que se denomina vocacional. La mayor parte de los sistemas educativos tiene un componente técnico-profesional importante y más bien se diferencian en el modo específico en que se desarrolla. En segundo lugar, existe la gran pregunta respecto del modo concreto en que se implementa. La evidencia parece apuntar a lo central que es la formación vocacional muy directamente relacionada con el mundo del trabajo.²⁰

En este ciclo formativo, nuestra propuesta específica es que se mantenga la EMTP pero con requisitos especiales de aseguramiento de la calidad. En particular, nos parece importante que se consideren explícitamente los resultados del mercado laboral de los liceos que ofrecen EMTP. Existen fuentes de información provenientes del Servicio de Impuestos Internos, del Seguro de Cesantía y del Servicio de Información de Educación Superior del MINEDUC que permiten calcular por especialidad y establecimiento resultados en términos de empleabilidad, salarios y continuidad de estudios. Así, nos parece razonable avanzar en un esquema en que existan diferentes tipos de establecimientos que ofrezcan este tipo de educación:

- Los liceos que cumplen con resultados de empleabilidad (o acceso a educación superior) mantendrían sus características actuales.
- Para liceos que ofrecen educación científico-humanista se agrega la oferta de programas de certificación y

habilitación laboral. Esta alternativa tendría una subvención especial, con un costo de aproximadamente \$ 250.000 por alumno certificado, dados los programas actuales.²¹ Esta subvención tendría un costo del orden de US\$ 30 millones al año. Además los alumnos que vienen de esta modalidad recibirán una beca por dos años de educación CFT (propuesta tomada de la Comisión Asesora en Educación Técnica liderada por Hernán Araneda), de modo de complementar y finalizar su educación técnica (en caso de que no existan buenos prospectos laborales en sus establecimientos). El costo estimado de esta política es del orden de US\$ 70 millones anuales.²²

Discusión sobre financiamiento compartido y lucro

En el Grupo Res Publica Chile hubo un intenso debate en torno a estos temas, y no se llegó a un grado de acuerdo razonable en torno a las distintas alternativas planteadas.

Respecto del financiamiento compartido, hubo al menos tres posturas. Primero, un grupo opinaba que era necesario eliminarlo, pues atenta contra la elección de las familias. Bajo esta opinión, muchas familias verían limitadas sus opciones si no cuentan con los recursos financieros para cubrir este copago. Además, esta política podría generar algún grado de segmentación en el sistema educativo.

Un segundo grupo apoyaba la mantención del esquema de financiamiento compartido, con el argumento de que este esquema ha hecho posible agregar nuevos recursos en el sistema educativo sin requerir de financiamiento público adicional. Además, favorecería el involucramiento y la exigencia por parte de las familias en el proceso educativo de sus niños, y fomentaría la participación en los establecimientos educacionales. En suma, los aportes a través de financiamiento compartido empoderan en mayor medida a las familias.

El tercer grupo se manifestaba a favor de eliminar el financiamiento compartido pero por razones más bien pragmáticas. Dado el conjunto de propuestas señaladas, donde se agregan nuevos recursos en el sistema sujetos a criterios como el no cobro de financiamiento compartido y la no selección de los establecimientos, el financiamiento compartido dejaría de ser relevante en el nuevo diseño. Por ello, más que eliminar/defender por principios, eran razones producto de este nuevo diseño

lo que justificaba esta preferencia. Sobre si permitir o prohibir el lucro en la educación escolar, hubo dos propuestas contrarias. Un grupo se manifestó a favor de permitir el lucro, principalmente por una razón de foco. En esta línea argumental, lo relevante es la calidad de los establecimientos y su rendición de cuentas. Un correcto diseño institucional facilitaría estos objetivos. Por ello, no existiría inconveniente en permitir que instituciones educacionales, si ofrecieran un servicio de calidad, pudieran acceder a los beneficios económicos asociados a esta actividad.

El grupo que se oponía al lucro en la educación escolar argumentó que no estaban las condiciones para asegurar que los recursos públicos en manos privadas se gastarían con criterios de calidad. Y bajo este esquema, si el estándar de calidad deseado fuera bajo, entonces sería posible observar malos rendimientos e importantes beneficios económicos para los sostenedores. Un alto estándar de calidad podría resolver el problema, pues mientras mayor sea el estándar más caro sería también proveer servicios educacionales que logren dicho estándar. Sin embargo, la ausencia de esta discusión en torno a la exigencia de calidad torna poco creíble que los sostenedores hagan el esfuerzo proporcionado en términos de usar los recursos en proveer una educación de calidad.

Propuesta 71 Mejoras específicas para agregar flexibilidad y calidad al sistema de educación superior

El sistema de educación superior chileno es complejo de describir porque está formado por dos sectores que surgen en momentos históricos muy distintos.²³ Un sector lo componen las universidades tradicionales, con una larga trayectoria de funcionamiento. Son tanto privadas sin fines de lucro como estatales, y todas reciben subvenciones o transferencias del Estado, independientemente de su propiedad. El otro sector es el de las universidades creadas desde hace no más de treinta años a partir de un cambio en la legislación. Legalmente, todas son instituciones sin fines de lucro; sin embargo, la reciente discusión pública y las múltiples denuncias en torno a

las prácticas de una parte de este sector sugieren que un número significativo de ellas funciona de facto con fines de lucro (ver Monckeberg, 2005). Además, prácticamente no reciben mayores transferencias de privados ni del Estado, por lo que su comportamiento se puede asemejar al de cualquier firma sujeta a restricciones financieras que busca maximizar sus ingresos netos.

Para lograr el objetivo de maximizar la diferencia entre costos e ingresos, el sector nuevo es activo en competir por alumnos tanto en el margen intensivo como en el extensivo. El sector tradicional, en cambio, es pasivo, en promedio. En el margen intensivo, se constata que la mayoría de las universidades tradicionales ha ido perdiendo alumnos de mayor habilidad, aproximada por un mayor puntaje en la Prueba de Selección Universitaria. Esto alumnos se han traspasado a universidades selectivas del sector nuevo.²⁴ Solo las dos universidades más antiguas y prestigiosas se mantienen con el mismo nivel promedio de alumnos.

En el margen extensivo, la competencia por alumnos se aprecia en que el crecimiento explosivo de la matrícula total en la educación universitaria, de 108.049 alumnos en 1983 a 587.297 en 2010, se debe principalmente a las universidades nuevas menos selectivas. Al 2010, el 41% del total de los alumnos matriculados en primer año lo estaba en instituciones cuya selectividad era menor del 10% al menos durante los últimos cinco años; en cambio, en las universidades tradicionales solo el 20% está matriculado en instituciones de baja selectividad. El 6% estaba matriculado en universidades tradicionales y 35% en universidades nuevas. Aunque todas las universidades han aumentado su matrícula, solo una universidad tradicional y regional ha desarrollado estrategias similares a las de las instituciones nuevas para captar alumnos en el margen extensivo.

Las universidades tradicionales reciben distintas formas de subsidio para su funcionamiento. Reciben un aporte estatal que, como se verá, después del pago de aranceles por las familias es la principal fuente de ingreso de todo el sistema. También se veían favorecidas –hasta antes de recientes modificaciones– por el tipo de crédito altamente subsidiado al que acceden sus estudiantes. Al competir por captar buenos alumnos, reciben un subsidio al que también tienen acceso las universidades nuevas. La diferencia con el sector nuevo es que las universidades tradicionales no traspasan estos subsidios a sus alumnos, como sí lo hacen las otras universidades a través de descuentos en los aran-

²⁰ Ver, por ejemplo, "The great mismatch", *The Economist*, 8 de diciembre de 2012.

²¹ Costo de certificación de Chile Valora.

²² Ya existen las Becas Nuevo Milenio, que también se orientan a la educación técnica superior. Nuestro objetivo aquí es diferente y apunta a una conexión más directa entre la EMTP que recibió el estudiante y la ESTP que puede recibir.

²³ Ver el trabajo encargado a Figueroa y Huepe (2012) para una descripción detallada de la motivación de esta sección.

²⁴ Se entenderá por selectividad el porcentaje de alumnos de un cierto puntaje en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), matriculados en primer año en una universidad. No están disponibles los datos para todo el sistema de otras medidas más precisas de selectividad, como sería el porcentaje de alumnos rechazados en relación con los que postulan.

celes. Otra forma de financiamiento por la que pueden competir las universidades tradicionales es el porcentaje del aporte fiscal directo sujeto a indicadores de desempeño fuertemente ligados a inversiones en costos fijos. Finalmente, están los fondos de investigación, por los que pueden concursar todas las universidades, pero para los cuales las universidades tradicionales tienen más capacidad instalada que las nuevas.

En este contexto, las universidades nuevas parecieran haber ingresado al sistema de educación superior con dos estrategias. Una ha sido la de establecerse invirtiendo en costos fijos, atrayendo alumnos de mayor habilidad desde las universidades tradicionales, y consolidando cierta reputación frente a las universidades tradicionales. Becan a los alumnos más hábiles, y cobran precios mayores a los alumnos de menor puntaje que no acceden a universidades tradicionales pero tienen suficiente disposición a pagar por estudiar con buenos pares. Este será el tipo de universidades “selectivas” que se ubican en algún punto de la distribución de calidad, diferenciándose verticalmente sin competir en precios.

La otra estrategia busca atraer al sistema a los alumnos nuevos, aquellos que antes no eran elegibles para estudiar en la universidad. Las universidades que siguen esta estrategia abren opciones menos costosas para sus alumnos a través de nuevas localizaciones, horarios vespertinos y carreras acotadas en su duración o de capital humano general. Estas instituciones, que cobran un precio menor por la menor calidad ofrecida, serán el tipo de “calidad base”. Son más numerosas que las selectivas y, por ser similares, compiten en precios entre ellas.

El significativo crecimiento de la matrícula en el sector terciario, en especial en el universitario, no ha ido acompañado de una política de financiamiento a los estudiantes acorde a las necesidades de las familias. Reconociendo este hecho, el actual gobierno implementó una reforma al esquema de financiamiento y créditos en la educación terciaria, que extendió los beneficios de endeudamiento hasta el percentil 90 de la distribución de los ingresos y redujo (e igualó) la tasa de interés cobrada a los estudiantes independientemente de si la universidad pertenece o no al CRUCH (el grupo de las universidades tradicionales). Nos parece que esta reforma va en la dirección correcta pues introduce un criterio de equidad en el sistema, dado que son los alumnos más vulnerables los que entran en universidades no selectivas y por lo tanto quedaban fuera de un esquema de financiamiento subsidiado. Además, dada la desigual distribución del ingreso en Chile, solo

aquellas familias del 10% superior de ingreso cuentan con recursos para financiar la educación terciaria. Por ello, esta reforma que alcanza al 90% de la población representa una oportunidad efectiva de acceso a la educación superior. Con todo, la sostenibilidad de esta política pasa por que las instituciones de educación superior estén debidamente acreditadas.

Precisamente, un segundo elemento de reciente modificación es el Sistema Nacional de Acreditación. El actual se comenzó a implementar en 2005 y es la manera en que se certifica la calidad de las universidades. Estaba a cargo de un organismo autónomo, y medía áreas tales como gestión institucional y docencia de pregrado. La acreditación era voluntaria y se medía en años (rango 1-7 cuando es aprobada, y 0 cuando es rechazada).²⁵ Sin embargo, denuncias recientes sobre corrupción en el proceso de acreditación de varias universidades privadas provocaron que el gobierno plantee una serie de modificaciones. Entre las principales se incluye el reemplazo de los miembros de la CNA y una opción de acreditación dicotómica: bajo el nuevo diseño las instituciones son o no son aprobadas. De ser aprobadas, mantendrán su condición por seis años. Un factor clave del éxito y la legitimidad de esta reforma está en el estándar de calidad exigido a estas instituciones y la revisión (eventual) de procesos previos. Existe una discusión en curso respecto de los criterios y características de este nuevo proceso propuesto. Una vez reconocidas las recientes reformas en el sector, discutimos una serie de propuestas. Para empezar, se sugiere revisar y perfeccionar el sistema de acceso a la educación superior. Para ello es importante identificar al menos tres aspectos relevantes para el éxito en la educación terciaria: grado de conocimiento de las materias, habilidades no cognitivas de los estudiantes y aptitud académica.

Al mismo tiempo, se sugiere agregar otras condiciones deseables para una mejor integración. Una alternativa viable y probada son los esquemas propedéuticos donde un porcentaje de los alumnos mejor ranqueados en sus respectivos establecimientos escolares aseguran el ingreso a un bachillerato.²⁶ Si estos beneficios se focalizan en alumnos provenientes de ambientes vulnerables de alto rendimiento, entonces esta política favorecería la integración y movilidad social en el sistema de educación terciario.

En segundo lugar, sugerimos reconocer explícitamente la significativa heterogeneidad del sistema e introducirla en un nuevo diseño de funcionamiento. Se propone tipificar las universidades y fijar requisitos y cobros diferenciados según tipo de institución. Para ello, junto con

elegir y transparentar las condiciones de acreditación de las universidades, será necesario definir una categoría de “universidad docente”. Estas instituciones, cuya principal orientación es la docencia y no hacen investigación, solo podrán ofrecer carreras de cuatro años.

Un aspecto que puede agregar flexibilidad al sistema es permitir y estimular la movilidad entre instituciones de educación superior. Por ejemplo, una vez terminado el bachillerato o luego de un segundo año de formación general en cada carrera, los alumnos podrán rendir una prueba de acceso a otra carrera en la misma universidad o en otra (de mayor calidad). Este esquema permitiría que alumnos con mala formación inicial, pero que han mostrado una mejora significativa en su desarrollo académico, tengan la oportunidad de demostrar sus avances y gracias a ellos acceder a una carrera o universidad de mayor calidad o pertinencia para sus intereses.

Otro frente de propuestas tiene que ver con el estímulo a la generación de capital social e integración. Se sugiere promover la participación de alumnos universitarios de alto rendimiento en talleres en colegios vulnerables. Estas actividades reforzarán los aprendizajes de los alumnos con mayor rezago cognitivo y favorecerán la formación de habilidades no cognitivas tanto de los estudiantes universitarios como de los escolares. Se propone que producto de estas actividades los alumnos terciarios que tengan obligaciones financieras puedan descontar parcialmente sus deudas por concepto de créditos.

Por último, respecto de las reglas de pago de los alumnos chilenos becados en doctorados nacionales e internacionales, quienes deben retornar al país y trabajar al menos el mismo tiempo invertido en sus programas de posgrado para devolver la inversión pública realizada en ellos, proponemos que el tiempo requerido para compensar la inversión pública sea menor (la mitad) para aquellos alumnos que retornan a universidades regionales. Esta política busca potenciar la descentralización intelectual y beneficiar con mayor flexibilidad a los estudiantes a su regreso.

Propuesta 72 Información más transparente y orientación para la educación superior

²⁷ Hurwitz y Howell (2012) presentan evidencia sugerente de un efecto causal y grande de la existencia de orientadores en escuelas secundarias de Estados Unidos usando un estimador de regresión discontinua. Sin embargo, como en la mayoría de nuestras propuestas, sería importante comenzar con pilotos de modo de estudiar desafíos de implementación y evaluar impacto antes de expandir a toda la población.

En el sector educacional se observan importantes asimetrías de información, que además son más acentuadas en los grupos más vulnerables, que no tienen experiencia previa en el ámbito de la educación superior. La carencia y eventual manipulación de la información pueden tener resultados negativos tanto en la decisión de educarse o no como en la decisión del tipo y extensión de la educación a recibir (ver, por ejemplo, Banerjee y Duflo, 2011; Jensen, 2010; Hastings y Weinstein, 2008, entre otras referencias internacionales).

Por ello, proponemos avanzar en dos líneas que buscan mejorar el acceso a la información de los estudiantes y sus familias en todos los segmentos educativos, y especialmente en aquellas transiciones cruciales. En primer lugar, es clave avanzar en información no solo respecto de los resultados educativos específicos de cada oferente, sino también comunicar a los estudiantes y sus familias los retornos esperados y expectativas de cada carrera o alternativa educacional. Para ello se deben comunicar los resultados corrigiendo adecuadamente por diferenciales en nivel socioeconómico, valor agregado y desarrollando modos de entrega de información simple y relevante. Nuestras estimaciones arrojan que este componente tiene un costo bastante bajo, que probablemente no exceda los US\$ 5 millones anuales.

Un segundo componente, especialmente dirigido a estudiantes más vulnerables (y en los pasos críticos de la educación), es el de orientación específica a cada estudiante. Este servicio permitiría hacer un trabajo específico respecto del *match* entre las características de los estudiantes y sus prospectos académicos.²⁷ Este componente tiene un costo algo mayor pero aún bastante bajo y cercano a los US\$ 10 millones al año.

Un último elemento que parece relevante es la regulación de información en educación superior. Se puede pensar en regulaciones que impliquen que la información que se entrega tenga que ir acompañada de un paquete de aspectos básicos (como las que se aplican en la industria de las AFP: por ejemplo, acreditación incluyendo años, rankings con mención de fuente y preestablecidos, resultados de empleabilidad y salarios incluyendo puntos de comparación, por nombrar algunos aspectos).

Efecto esperado del conjunto de propuestas

Nuestras propuestas buscan compatibilizar un aumento importante de recursos en el sector con políticas y una institucionalidad que maximicen la mejora en resultados.

²⁵ Estas acreditaciones están positivamente correlacionadas en un 76% con el indicador de selectividad (porcentaje de alumnos con AFJ).

²⁶ Ver Propedéuticos USACH-UNESCO.

Cuadro 1
Costo del conjunto de propuestas (en millones de US\$)

	Corto plazo	Régimen
Aumento de subvención escolar	600	5.500
Capital social	2,5	2,5
Cobertura preescolar	50	1.300
Evaluación	35	35
Información y orientación	12	12
Ministerio Primera Infancia	20	20
Nueva agencia pública	60	0
Involucramiento parental	55	120
Subvención pública	80	240
Técnica profesional	100	100
TOTAL	1.015	7.330

Fuente: Elaboración propia.

Son cuatro las dimensiones cruciales –y complementarias– para avanzar en ello. La primera es la expansión del foco de la educación desde solo lo cognitivo a un esquema que promueva y garantice también el desarrollo de aspectos socioafectivos. Así se avanzaría en el desarrollo de competencias relacionadas con diversas capacidades productivas y de buenos ciudadanos capaces de interactuar en una sociedad democrática. Este objetivo va asociado a políticas de evaluación y programas específicos para potenciar el involucramiento parental y el desarrollo de capacidades socioafectivas en los docentes, así como con un fortalecimiento sustantivo del sistema de educación preescolar.

Por otro lado, se ha enfatizado la necesidad de obtener mejoras en la calidad promedio y con un claro énfasis en favor de los niños y niñas provenientes de hogares con bajo capital cultural. Nuestro objetivo es acercarnos a los resultados promedio de los países de la OCDE, con una reducción importante también de la varianza intra-país en los resultados, lo que ciertamente va asociado a una reducción adicional en la gradiente socioeconómica que se observa en educación. Esto implica un aumento importante de recursos asociados a la educación preescolar y escolar, con énfasis en los estudiantes más vulnerables, junto con un fortalecimiento importante de la profesión docente, especialmente de aquella que atiende a esta población.

Una tercera dimensión que esperamos afectar positivamente con nuestras propuestas es la capacidad del sistema educativo para aumentar la integración y reducir la segregación social. En esta línea nuestras propuestas apuntan a fortalecer la educación pública, con una institucionalidad que aumente la capacidad de manejo y administración, más un subsidio especial de integración y el potenciamiento de programas de formación y desarrollo del capital social en las escuelas y liceos del país. La ampliación del foco de la educación también debería tener un impacto sustantivo en esta dimensión.

Por último, las reformas propuestas en educación superior buscan completar de manera coherente el ciclo vital educativo. Las recientes propuestas en materia de financiamiento y acreditación, junto a una mayor flexibilidad para alumnos, cambios en los procesos de selección e identificación de habilidades de los alumnos, el reconocimiento explícito de una oferta heterogénea de educación terciaria, así como el énfasis en los alumnos de mayor vulnerabilidad, buscan aumentar las oportunidades y la equidad en un sector clave para el desarrollo del país. El costo total de este conjunto de propuestas se presenta en el Cuadro 1. Hemos presentado la estimación del costo de nuestras propuestas en régimen (en torno al año 2026), a la vez que una estimación del costo en el corto plazo. Los recursos son elevados, pero creemos

que el área debe ser prioritaria dados sus impactos potenciales en una serie de dimensiones centrales en el camino a un desarrollo más amplio y equitativo. La magnitud de la tarea implica asimismo que será clave alcanzar acuerdos políticos para sostener un diseño de largo plazo de las reformas propuestas.

Quedan dos dimensiones adicionales a determinar respecto de este aumento de recursos. Por un lado, cabe preguntarse con qué velocidad se alcanza el régimen de gastos. Y es crucial asegurarse de que el aumento de recursos vaya asociado a los resultados esperados. Ambas dimensiones están obviamente relacionadas. Nuestra propuesta es avanzar al estado de régimen en no más de ocho a diez años. Un lapso de esa duración ya tendrá a un conjunto de cohortes con educación preescolar completa y de calidad, y a una nueva cohorte de profesores mejor formados, con un período razonable de experiencia laboral y operando bajo una nueva ley de carrera docente.

Existe también un sentido de urgencia, relacionado con las recientes movilizaciones sociales, que es crucial para darle viabilidad a la mantención de un esquema educativo que ha sido capaz de proveer aumentos de cobertura e incipientes de calidad, que cabe mantener.

En términos de aseguramiento de que los recursos

y políticas adicionales van a producir los resultados esperados, cabe mencionar dos puntos. Primero, en un conjunto amplio de nuestras propuestas hemos abogado por la aplicación de programas piloto. Eso garantiza la existencia de evaluaciones de procesos y de resultados en el corto plazo, que pueden ir informando la ampliación eficaz y eficiente al resto de la población.

Segundo, en nuestra opinión la institucionalidad actualmente en operación, potenciada con nuestras reformas y que incluye al CNE, la AAC, la SE, el MINEDUC, nuestras propuestas de institucionalidad en educación preescolar y municipal y un conjunto potenciado y con incentivos mejorados de proveedores públicos y privados, provee un marco razonable para asegurar que los recursos adicionales tengan impactos en los objetivos buscados. El riesgo que se observa es que una buena parte de la nueva institucionalidad (en particular, la SE y la AAC) está recién comenzando a operar y aún no es posible evaluar si pueden cumplir de modo eficaz su rol de fiscalización y de aseguramiento de la calidad. Frente a ello creemos que existen mecanismos institucionales disponibles en una sociedad democrática (tales como la discusión de la ley de presupuesto y el trabajo del Poder Legislativo) que hacen que sea posible ir evaluando los avances de las inversiones en recursos realizadas.