

Exposición ante la Comisión de Educación del Hon. Senado de la República, 29 de julio 2008

José Joaquín Brunner*

I

Recién al concluir el siglo XX Chile dejó atrás la exclusión escolar, el rasgo más característico de nuestro sistema educacional a lo largo de casi dos siglos de vida independiente (Brunner, 2008). Esto ha traído como consecuencia que ahora, por primera vez, la desigual distribución de los capitales económico, social y cultural entre los hogares chilenos se expresa de lleno dentro del sistema escolar y se manifiesta allí como desigualdad de los resultados de aprendizaje.

En efecto, desde hace unos 40 años, la investigación educacional ha comprobado consistentemente, en distintos países y momentos¹, que el rendimiento de los alumnos tiene que ver, en primer lugar, con las condiciones de origen de los alumnos (el “factor hogar”); enseguida con el “efecto escuela” (la efectividad de la escuela para compensar las diferencias de origen social de los alumnos y conducirlos a todos hasta un nivel satisfactorio de aprendizaje) y, en tercer lugar, con variables institucionales de los sistemas, cuya incidencia en el rendimiento de los alumnos es comparativamente menor sin embargo.

Un simple ejercicio realizado a partir de los datos que anualmente entrega el SIMCE permite ilustrar el peso de estos tres factores. La correlación más alta de los puntajes que

* Director, Centro de Políticas Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales.

¹ Para una revisión de la literatura pertinente, véase Brunner y Elacqua (2003: Parte II). Ver asimismo UNESC (2005: 40-78).

obtienen los alumnos de distintas escuelas se establece con la composición social de sus alumnos; su capital cultural heredado en el hogar. Al mismo tiempo hay colegios que --a pesar de atender a alumnos en su mayoría vulnerables-- obtienen resultados no sólo superiores a colegios con una similar composición social de su alumnado sino, incluso, por encima del promedio nacional. Esto hace patente el “efecto escuela” y, dentro de éste --según muestra la evidencia internacional (McKinsey and Co., 2007) y también el más reciente Informe SIMCE²--, la importancia de los profesores bien evaluados. Por último, los mismos resultados muestran que los colegios subvencionados (municipales y privados), no obtienen resultados significativamente distintos una vez que se controla por el origen socio-familiar de los alumnos, lo cual sugiere que la variable “propiedad” de los colegios, una de aquellas consideradas claves para definir la naturaleza institucional de la provisión escolar, posee sin embargo escasa incidencia a la hora de explicar la varianza en el rendimiento de los alumnos.

También la evidencia internacional producida a partir de los exámenes PISA concluye que *“en los países de la OCDE, el 53% de la variación del rendimiento entre centros de enseñanza es atribuible al entorno socioeconómico, el 2% a las políticas y prácticas escolares [medida por un conjunto de variables de tipo institucional³] y el 15% a la influencia combinado del entorno socioeconómico y las políticas y prácticas educativas”*

² De acuerdo al Informe SIMCE 2007, es posible observar “una asociación entre el desempeño de los alumnos y el de sus profesores: a mayor número de profesores bien evaluados, mayor es el puntaje promedio de sus estudiantes”.

³ Para estos efectos, PISA mide las siguientes variables: la selectividad académica de los centros de enseñanza, las estimaciones sobre el número de veces al año que se emplean pruebas elaboradas por los profesores, el uso del agrupamiento en función de la capacidad en todas las clases, la oferta de actividades adicionales por parte del centro, el número de decisiones adoptadas por el centro relativas al presupuesto y al personal y el número de decisiones adoptadas por el centro relativas al currículo y la evaluación (p.274).

(OCDE, 2004: 241). En una vena similar, el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo sobre el aprendizaje de los estudiantes de América Latina y el Caribe establece que: *“Si bien los factores de contexto socioeconómico tienen una influencia poderosa en el rendimiento, las variables asociadas a la escuela pueden contribuir significativamente a disminuir las desigualdades de aprendizaje asociadas a disparidades sociales”* (SERCE, 2008: 176).

II

A su vez turno, ¿cuánto y de qué manera impactan los aspectos institucionales de los sistemas escolares en el rendimiento de los alumnos?

La investigación comparativa más completa sobre estos aspectos⁴ muestra que hasta un 25% de la variación de los resultados entre países explicada por variables de hogar, escuela e institucionales, puede atribuirse a estas últimas (Fuchs y Woessmann, 2004).

Entre las variables institucionales de los sistemas, la evidencia destaca principalmente el impacto positivo que en el rendimiento de los alumnos tienen:

- los exámenes externos administrados a los alumnos (Bishp y Woessmann, 2004; Fuchs y Woessmann, 2004);
- la autonomía de las escuelas para contratar profesores, elegir textos y distribuir internamente los recursos que se le asignan (Woessmann, 2003; Bishp y Woessmann, 2004; Fuchs y Woessmann, 2004);

⁴ Realizada sobre la base de los resultados de la prueba PISA 2000.

- la determinación centralizada, externa, de estándares curriculares y del monto de la asignación presupuestaria que reciben los establecimientos (Woessmann, 2000);
- la existencia de sólidos procedimientos de *accountability* (Carnoy y Loeb, 2002; Hanushek y Raymond, 2005) --tales como la medición externa de logros, su información a las escuelas, los padres y la comunidad y su utilización por parte de la autoridad para diseñar intervenciones específicas de mejoramiento (Álvarez, García Moreno y Patrinos, 2007: 11);
- la circunstancia de que los futuros profesores sean reclutados de entre el segmento de graduados de más alto rendimiento en la educación secundaria (McKinsey and Co., 2007);
- el hecho de que los alumnos hayan tenido la oportunidad de participar en programas preescolares y de atención temprana (OCDE, 2004: 243-48) y
- un bajo nivel de conflicto entre el sindicato de profesores y el gobierno (Álvarez, García Moreno y Patrinos, 2007: 11).

Asimismo, la evidencia muestra la ausencia de impacto o el efecto negativo que pueden tener otros aspectos y prácticas institucionales, tales como:

- la selección temprana (PISA, 2003: 264-69) y la segregación social de los alumnos (SERCE, 2008: 156);

- el agrupamiento de alumnos por grupos de habilidad (Hanushek and Wössman 2005);
- la determinación de los contenidos de enseñanza por parte de las escuelas o el sindicato de profesores (Woessmann, 2000);
- la autonomía de las escuelas para despedir profesores (que no parece tener un efecto independiente adicional si se mantiene constante la facultad de las escuelas para contratar a sus profesores) (Fuchs y Woessmann, 2004:19);
- la determinación por las escuelas del monto de su presupuesto o la fijación por ella del salario de los docentes (Fuchs y Woessmann, 2004:19-20), práctica por lo demás casi inexistente a nivel internacional.

Menos conclusiva, en cambio, es la evidencia relativa al impacto que tiene sobre el rendimiento de los alumnos la gestión pública o privada de los establecimientos una vez que se controla por la composición del alumnado. Mientras algunos estudios nacionales e internacionales encuentran diferencias estadísticamente significativas en favor de la gestión privada (Peterson y Llaudet, 2006; Sapelli, 2003) otros, en cambio, tanto nacionales como internacionales (Tokman, 2002; McEwan, 2002; ICDE, 2004: 254-57), concluyen que tal evidencia no existe o es ambigua.

En suma, si bien las variables institucionales poseen una incidencia menor en el rendimiento de los alumnos en comparación con las variables de hogar y de escuela, su gravitación directa es en cualquier caso significativa y su impacto indirecto sobre el

funcionamiento de los centros de enseñanza puede llegar a ser un elemento decisivo para su efectividad. De allí también la importancia de contar con un adecuado diseño institucional.

Chile carece de un diseño tal. En efecto, no administra exámenes externos con consecuencias para los alumnos; la autonomía de los establecimientos municipales para gestionar su personal es escasa; no hay estándares claramente definidos; el sistema carece de sólidos procedimientos de *accountability*; tienden a dominar relaciones conflictivas entre la autoridad y el sindicato docente; se admite la selección temprana en los colegios privados subvencionados; existe un alto grado de segmentación social en la provisión de la enseñanza obligatoria; la mayoría de quienes estudian carreras de pedagogía provienen del cuartil de los puntajes inferiores en la PSU y la cobertura de los programas de atención temprana es todavía reducida, especialmente para las niñas y niños de los hogares de menores recursos.

Adicionalmente, las discusiones que han tenido lugar durante los últimos 24 meses en torno a la futura organización del sistema --sus principios conductores, bases normativas, legitimidad de la provisión mixta, regulación de los proveedores, rol del Estado, modalidades del financiamiento público, etc.-- han creado un clima de incertidumbre que no conviene prolongar.

III

A la luz de estas consideraciones de orden general, me refiero a continuación a los aspectos más relevantes del Proyecto de Ley General de Educación (LEGE). Él se ocupa,

esencialmente, de la organización institucional del sistema escolar; es decir, del tercer factor --junto al hogar y la escuela-- que incide sobre el rendimiento de los alumnos. Desde la perspectiva de la teoría económica, las instituciones son importantes pues proporcionan los incentivos bajo los cuales operan los agentes del sistema: padres, alumnos, profesores, directivos de establecimientos y sus sostenedores. En realidad, la importancia del marco institucional va más allá, como muestra el Proyecto en discusión: determina la naturaleza de los agentes que pueden participar en el proceso; dispone las condiciones bajo las cuales pueden constituirse y operar; establece las reglas a las que deben sujetarse, sus responsabilidades, sus relaciones con el Estado y la sociedad, los deberes y funciones de la autoridad con respecto a los centros de enseñanza, además de otros aspectos cruciales para el buen funcionamiento del sistema.

Mi opinión general respecto del Proyecto LEGE es sustancialmente positiva:

- Determina con claridad los principios que han de regir la provisión educacional obligatoria, resguardando el derecho a la educación, la libertad de los padres para elegir colegios, la facultad del Estado y los privados para organizarlos y mantenerlos, y la igualdad de trato y expectativas de calidad⁵ para los colegios subvencionados, independiente de cuál sea su estatuto jurídico.
- Consagra explícitamente la autonomía de los establecimientos, la diversidad de procesos y proyectos educativos institucionales y su libertad para desarrollar planes y programas propios para el cumplimiento de los objetivos definidos en las

⁵ Artículo 4 inciso 5 y Artículo 6 inciso 1.

bases curriculares, todo esto en un contexto descentralizado y bajo la conducción superior y el financiamiento provisto por el Estado.

- Introduce por primera vez la noción de estándares curriculares, los que serán aprobados por un órgano público autónomo, el Consejo Nacional de Educación.
- Instaure un régimen de *accountability* más completo, mediante el establecimiento de un sistema de aseguramiento de la calidad y un régimen de rendición de cuentas, asuntos a cargo de una Agencia de Calidad y de una Superintendencia de Educación, respectivamente, que deben ser especificados en un cuerpo legal complementario de la LEGE.
- Otorga rango de Ley General a la evaluación de los profesionales de la educación.
- Prescribe la objetividad y transparencia de los procesos de admisión de alumnos, a la vez que prohíbe la selección por antecedentes académicos hasta el momento que los alumnos completan el primer ciclo de la educación obligatoria.

Adicionalmente, el Proyecto perfecciona una serie de otros aspectos propios de la institucionalidad del sistema escolar, tales como:

- La declaración de principios y finalidades de la educación, incluyendo la idea del aprendizaje a lo largo de la vida;
- Los deberes del Estado frente a la educación y los derechos y deberes de los alumnos, los padres, los profesionales y asistentes de la educación y los directivos y sostenedores;
- La división de niveles, su duración y objetivos en cada caso, y

- Los requisitos que deben cumplir los sostenedores para proporcionar educación obligatoria, subsidiada por el Estado.

Evalúo positivamente el conjunto de de estos aspectos --tanto las innovaciones que se introducen como los perfeccionamientos que se realizan-- pues ellos establecen un nuevo marco institucional para la educación chilena, el cual:

- Por lo pronto, es claramente distinto y superior al ordenamiento institucional actual, contenido en la LOCE, tanto en los aspectos sustantivos como en cuanto a la amplia deliberación pública que ha precedido y acompañado a este Proyecto.
- Enseguida, se adecúa a la naturaleza histórica y trayectoria de nuestro sistema escolar, con sus componentes de provisión mixta y su carácter masivo y de amplia cobertura.
- En tercer lugar, crea un diseño institucional que se halla alineado con la evidencia disponible sobre qué funciona y qué no funciona para favorecer la efectividad de las escuelas, aunque omite un elemento importante, cual es, la existencia de exámenes externos con consecuencias para los alumnos, y
- Por último, se focaliza con precisión en el mayor desafío que hoy tiene nuestro sistema; cual es, el de proporcionar a todos los alumnos la oportunidad de aprender de acuerdo a estándares más exigentes y alcanzar las competencias definidas por éstos.

IV

Lógicamente, alcanzar esta meta no dependerá única, ni siquiera principalmente, de la institucionalidad que se consagre en la LEGE. Ésta --una vez que se ponga en aplicación, junto con implementarse las normas complementarias aún faltantes-- podrá contribuir a dicho objetivo, al proporcionar condiciones para un funcionamiento más efectivo de las escuelas.

Con todo, para lograr una mayor efectividad en todos nuestros establecimientos subvencionados se requiere abordar una serie de cambios adicionales, de mayor magnitud y, seguramente, más difíciles de conseguir:

- Primero, un incremento sustancial del financiamiento por alumno para todo el sistema subvencionado, por encima del cual la subvención preferencial creada por la Ley N° 20.248 podría entonces producir su pleno efecto y reducir el negativo efecto de la segregación social.
- Segundo, un decisivo mejoramiento de la formación de los profesores y la organización de la profesión docente en todos sus aspectos --contratación, inducción al trabajo, evaluación, capacitación, régimen laboral-- que conduzcan a una renovación y mayor efectividad de las prácticas pedagógicas.
- Tercero, un aumento significativo de las capacidades de gestión de los sostenedores y equipos directivos de los establecimientos subvencionados, pieza vital para la efectividad de los centros de enseñanza.

Concluyo, en suma, que estamos frente a un Proyecto que reviste especial importancia para el ámbito institucional del sistema escolar. Sus ideas conductoras y las normas, los

dispositivos institucionales, los procedimientos e incentivos que introduce --en sustitución de aquellos contenidos en la LOCE-- crean un marco definitivamente más propicio para mejorar la efectividad de los colegios y, con ello, el aprendizaje de sus alumnos. Representa por lo mismo una condición previa para luego poder apoyar, mediante adecuadas políticas y programas, a los establecimientos, sus sostenedores y equipos docentes, a fin de que todos los alumnos desarrollen sus capacidades a la altura de las expectativas de la sociedad.

Santiago de Chile, 28 de julio 2008.

Referencias

Álvarez, J., V. García Moreno y H. A. Patrinos, "Institutional effects as determinants of learning outcomes. Exploring state variations in Mexico"; The World Bank, Policy Research Working Paper 4268, pp. 1-31. Disponible en:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1004200

Bishop, J. and L. Woessmann (2004) "Institutional effects in a simple model of educational production", *Education Economics* 12 (1), p. 17-38.

Brunner, J. J. (2008) "Los debates de la República educacional: 1910 – 2010". En Figueroa M. y M. Vicuña (eds.) *El Chile del Bicentenario*, pp. 15-93. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales

Brunner, J. J. y G. Elacqua (2003) *Capital Humano en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez y La Araucana

Carnoy, M. and S. Loeb (2002) "Does external accountability affect student outcomes? A cross-state analysis, *Educational Evaluation and Policy Analysis* 24 (4), pp. 305-31

Hanushek, E. A. and L. Woessmann (2005) "Does international tracking affect performance and inequality? Differences-in-differences evidence across countries; NBER Working Paper Series, Working Paper 11124, p. 1-31. Disponible en:

<http://www.nber.org/papers/w11124.pdf>

Hanushek, E.A. and M.E. Raymond (2005) "Does school accountability lead to improve student performance?" *Journal of Policy Analysis and Management* 24 (2), p. 297-327

McEwan, P. J. (2002) "The Effectiveness of Public, Catholic, and Non-Religious Private Schools in Chile's Voucher System", *Education Economics*, Volume 9, Issue 2 August 2001 , pp. 103 - 128

McKinsey and Co. (2007) "How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top", pp. 1-45. Disponible en:

http://www.mckinsey.com/client-service/social-sector/resources/pdf/Worlds_School_Systems_Final.pdf

OCDE (2004) *Informe PISA 2003. Aprender para el Mundo del Mañana*. Madrid, España: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Santillana Educación

Peterson, P. E. and E. Llaudet (2006) "On the Public-Private School Achievement Debate"; PEPG 06-02, Program on Education Policy and Governance. Department of Government, FAS, Kennedy School of Government - Harvard University. Paper prepared for the annual meetings of the American Political Science Association, Philadelphia, PA, August 2006, pp. 1-58. Disponible en:

http://media.hoover.org/documents/ednext20071unabridged_75.pdf

Sapelli, C. (2003) "The Chilean voucher system: some new results and research challenges", *Cuadernos de Economía*, Año 40, N° 121, pp. 530-538

SERCE (2008) *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Primer Reporte*. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe

Tokman, A. (2002) "Is private education better? Evidence from Chile"; Banco Central de Chile, Documentos de Trabajo N° 147, p. 1-49. Disponible en:
<http://www.bcentral.cl/eng/studies/working-papers/pdf/dtbc147.pdf>

UNESCO (2005) EFA Global Monitoring Report – 2005. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Disponible en:
http://www.unesco.org/education/gmr_download/chapter2.pdf

Woessmann, L. (2003) "Schooling resources, educational institutions and student performance: The international evidence", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 65 (2), p. 117-170

Woessmann, L. (2000) "Schooling Resources, Educational Institutions, and Student Performance: The International Evidence"; Kiel Working Paper No. 983, pp. 1-89. Disponible en:
http://media.hoover.org/documents/ednext20012unabridged_woessmann.pdf