

Retorno Económico y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Media en Chile

Este es un resumen de un estudio preparado por el mismo autor para el Banco Mundial, una versión del cual se publicará por medio del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas del Ministerio de Educación.

La inversión en educación formal es generalmente considerada rentable del punto de vista económico. Indudablemente, este criterio es uno más de los muchos que sirven para evaluar al proceso educativo y resulta importante destacar que las rentabilidades asociadas a cursar un año más de educación formal son normalmente superiores a las rentabilidades que es posible obtener en proyectos alternativos durante el mismo período de tiempo. Los retornos económicos de la educación están asociados al aumento en la productividad del trabajo provocado por la mayor disponibilidad de conocimientos y habilidades. En un mercado laboral competitivo, el mayor nivel en conocimientos y habilidades se transforma en una señal de mayor productividad, lo cual se reflejará en mayores salarios. Por otro lado, los retornos económicos de una mayor educación no sólo se expresan en aumentos de productividad y de salarios, sino también están asociados a beneficios sociales directos que provienen de las múltiples externalidades ligadas a la educación.

El trabajo que se comenta utiliza el anterior marco conceptual para analizar la efectividad del proyecto de mejoramiento de la Educación Media en Chile. En los países desarrollados, la inversión en educación se ha transformado en el más atractivo proyecto desde el punto de vista social, mientras que las altas tasas relativas de retorno constituyen la poderosa razón con la cual justifican el gasto fiscal en educación, ítem que en la mayoría de los casos llega a ser un porcentaje elevado del gasto social total. Es así como el financiamiento público del sistema educacional se justifica en base de la necesidad de aprovechar las notables externalidades asociadas al proceso educativo. Entre éstas se mencionan el impacto de la educación en las posibilidades personales de obtener mejores resultados en el mercado laboral, su notable acción en la movilidad social y su positiva influencia en el ingreso de largo plazo. Este último argumento es aún más relevante cuando se entra a analizar las políticas de focalización del gasto en educación en aquellos sectores de menores ingresos.

Sin embargo, en el caso particular de la educación, las fuerzas de mercado puras no necesariamente conllevan un resultado óptimo desde el punto de vista asignativo. Esta limitación del mercado restringe la consideración económica aislada como guía para la planificación de los gastos en esta materia. La variable tiempo es crucial en la determinación de la rentabilidad social o privada de un proyecto

educativo, toda vez que los beneficios que dichos proyectos reportan, se obtienen durante un período de tiempo futuro que no es perfectamente conocido. Esta limitación es aún más clara en el caso de los altos niveles educacionales, donde la enseñanza de habilidades específicas es el componente principal y por lo tanto, está sujeta a los más frecuentes cambios de demanda de profesionales en el mercado.

La incerteza creada por una situación de mercado impredecible en el largo plazo, junto a la presencia de notables externalidades, provee importante justificación económica para focalizar el gasto educacional en la educación primaria y secundaria. En efecto, el rol del Estado como financiador de los gastos educacionales, es altamente justificable en el caso de los niveles de educación básico y medio, dado su alto impacto en aspectos de equidad y sus positivos resultados en el mercado laboral. Sin embargo, surge una importante interrogante relacionada en la forma en la cual este gasto debería ser realizado en un país como Chile, caracterizado por una relativamente alta cobertura en educación primaria y secundaria, con el fin de obtener el máximo retorno social. De allí nace la necesidad de centrarse en el aumento de la calidad de la educación.

En el caso chileno, la educación primaria y secundaria aumenta substancialmente, con posterioridad a la segunda guerra mundial. En el presente, la cobertura llega alrededor del 98% de la población en edad escolar en el caso de la Educación Básica y 74% en el caso de la Educación Media. En 1970, la cobertura de la Educación Media alcanzaba al 39%. Estas cifras fueron el resultado de una significativa expansión del sistema público en los años 1950 y 1960, la cual ocurrió al unísono con un creciente énfasis en el mayor financiamiento a la educación superior. El progresivo deterioro fiscal de la economía chilena en los años 1960 y principios de los 1970, y el desfavorable papel jugado por múltiples distorsiones, como aquellos esquemas relacionados a la industrialización forzada basados en la protección comercial, hizo insostenible el financiamiento total de las políticas tradicionales en educación. Una nueva era caracterizada por la descentralización de la administración del sistema y el cambio en los gastos educacionales hacia los niveles inferiores, comenzó a establecerse progresivamente.

Existen persistentes muestras del deterioro de la Educación Media chilena. Este deterioro ha sido, parcialmente, el resultado de tendencias de largo plazo, implícitas en la imposibilidad de financiar totalmente el sistema con fondos fiscales, pero también se ha derivado de la crisis que ha envuelto el estilo centralizado de administración prevaleciente en décadas anteriores. Sin embargo, este deterioro está también asociado al desarrollo de las reformas en los años 1980, las cuales redujeron la financiación estatal y enfrentaron los serios problemas de administración a través de la implementación de un proceso de descentralización, hacia los gobiernos locales. El mencionado deterioro se observa en el precario nivel del retorno económico de la Educación Media, que es sistemáticamente nulo (marginalmente) en el caso de la Educación Media científico-humanista, y muy pequeño en el caso técnico-profesional. Sin duda este problema se asocia, en parte importante, al deterioro en calidad formativa del sistema, especialmente en cuanto a su desvinculación con el mundo del trabajo y grandes deficiencias a los insumos educativos.

Se precisa, que la Educación Media esté direccionada a la formación de mayores habilidades generales las cuales son extremadamente importantes para una inserción exitosa en el mundo del trabajo. Como se

mencionó en el estudio que se comenta, esto debería producir individuos más preparados para ser entrenados con posterioridad al período escolar, permitiendo con ello una alta movilidad interindustrial e intersectorial en el mercado laboral. En resumen, la Educación Media debería focalizarse menos en preparar graduados que van a proseguir estudios superiores y más en preparar individuos que enfrentarán una alternativa que mezclará los estudios secundarios con trabajo y entrenamiento posterior. La Educación Media, en este contexto, debería ser un período corto de la educación formal, concentrándose en la provisión de mayores conocimientos científicos, matemáticos, habilidades lingüísticas y otras habilidades necesarias para el sector productivo, todo esto en la idea de un posterior entrenamiento formal. Es claro que estas acciones tendientes a elevar la calidad de la Educación Media, producirán un significativo impacto en la productividad de los individuos.

El desarrollo de la calidad requiere del sistema secundario chileno diversos esfuerzos. Primero, el sistema público debe ser asistido con el fin de analizar la forma en la cual se desarrolla el proceso educativo, con el fin de dar énfasis a los factores atinentes a la calidad de la educación. Segundo, el sistema como un todo, necesita de una significativa reforma que modifique programas y contenidos, que permita a quienes egresen de ella, un mayor rendimiento en el mercado laboral y una posterior educación formal ligada a la producción, o entrenamiento. El estudio que se comenta postula que un proyecto de mejoramiento de la calidad educacional del sistema medio, tendría una muy alta tasa de retorno económico.

En el caso del sistema público municipal, existen dos elementos fundamentales a ser desarrollados. Primero, la calidad de los profesores, una situación que plantea interrogantes acerca del financiamiento global de la educación, así como también hacia los adecuados incentivos económicos a ser adoptados. En cualquier caso, el entrenamiento profesional de los profesores ha caído en calidad a partir de 1960, lo cual ha producido entre el profesorado una menor cualificación y motivación a ser instruidos. En esta área, las inquietudes están relacionadas a la adecuada cantidad de profesores en el mercado, lo cual hace fundamental una apropiada coordinación entre los centros educacionales que imparten la carrera de educación con el fin de conseguir este objetivo. Segundo, un conjunto de medidas son necesarias con el fin de dotar de mejores bases al proceso educacional, particularmente en términos de textos, materiales y capital físico. Tercero, es necesario un cambio curricular, desde uno basado en temas a uno basado en el desarrollo de aptitudes, al igual que un más moderno sistema de enseñanza.

Todas las consideraciones anteriores plantean desafíos con respecto al alto costo de financiamiento de un programa que tome en cuenta todos los puntos anteriores. Sin embargo el esfuerzo que realice la autoridad a este respecto, resultará extremadamente importante para el desarrollo futuro del país, a la luz de todos los argumentos mencionados anteriormente. El estudio muestra que los recursos así empleados en mejorar la calidad de la Educación Media chilena tiene amplia justificación económica. El retorno de tal proyecto, en distintos escenarios de financiamiento y en relación a los beneficios del mismo sobre la productividad del trabajo.

Luis A. Riveros Cornejo

Ph. D. en Economía, Universidad de California, Berkeley, USA. Profesor Titular Universidad de Chile. Especialista en Econometría. Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.