

## 2018-04-05

Existe bastante consenso, la educación parece ser una herramienta clave para asegurar la igualdad de oportunidades y una palanca muy importante para acercar nuestro país al desarrollo. En términos prácticos, sin embargo, el problema que surge es cómo —en concreto— se puede mejorar la educación. Es importante identificar que la educación tiene incidencia positiva, pero tanto o más lo es el identificar programas concretos que permitirían lograr mejoras en este ámbito.

La educación preescolar es un buen ejemplo en esta línea. Si bien James Heckman y sus coautores han documentado el efecto causal positivo que ésta tiene en una serie de dimensiones económicas y sociales, existe una literatura que muestra que a la hora de mirar intervenciones concretas en educación preescolar, existen menos programas exitosos que programas fallidos. En otras palabras, necesitamos todavía aprender más respecto de los detalles de cómo mejorar la educación preescolar, porque sin ello, desde un punto de vista de políticas públicas, no sabremos qué programas implementar. Situaciones similares ocurren en casi todas las áreas relevantes de estudio relacionadas con educación.

Existe un segundo plano respecto de la pregunta sobre adopción de políticas exitosas, que tiene que ver con la construcción institucional que genera incentivos para que las escuelas adopten políticas y programas que logren resultados positivos. Así, en este trabajo tomo, en primer lugar, una mirada conceptual al proceso que determina el *stock* de capital humano disponible. Allí parto por presentar una discusión respecto de qué es capital humano, basándome fuertemente en la investigación reciente de James Heckman y sus coautores. Los resultados apuntan a que el capital humano está compuesto por un conjunto de habilidades que incluyen tanto aquellas

relacionadas con aspectos cognitivos como con aspectos socio-afectivos. Esto luego de investigaciones que muestran que estas habilidades tienen retornos importantes en términos de salarios y en otras dimensiones económicas y sociales y que, consistente con lo anterior, son justamente aspectos altamente demandados en el mercado laboral.

Luego, discuto los determinantes de la educación de calidad. La investigación en este punto sugiere que, para entender las diferencias educativas entre personas, es clave notar que las decisiones descentralizadas juegan un rol crucial en determinar tanto la cantidad como la calidad del *stock* de capital humano que alcanzan. En otras palabras, aun cuando se pudiesen identificar efectos positivos de la educación o de intervenciones específicas, o incluso en ocasiones variaciones importantes de la oferta, si las familias, estudiantes profesores y directores no consideran ni valoran esta información, no observaremos cambios en sus decisiones. Asimismo, pueden existir otras restricciones desde las escuelas o de acceso a financiamiento que impidan cambios en las decisiones de inversión en capital humano, aun cuando las personas reconozcan que existen alternativas disponibles.

Luego, el trabajo avanza en introducir un conjunto de aplicaciones prácticas de la discusión analítica. Esta sección es crucial para el objetivo de este trabajo, por cuanto enfatiza trabajos y líneas de investigación que intentan identificar empíricamente intervenciones promisorias que en cierto sentido testean diferentes hipótesis teóricas. Sin estas pruebas empíricas es difícil construir políticas públicas eficientes y efectivas. En este grupo menciono intervenciones relacionadas con: modelos educativos efectivos en pobreza, desarrollo de habilidades socio-afectivas, educación preescolar de calidad, potenciación de profesores, entrega de información y orientación a los estudiantes, programas que potencian el apoyo parental, modelos de enseñanza al nivel de cada estudiante (*teaching at the right level*), sistemas de evaluación y monitoreo, programas de mentorías y tutorías, programas exitosos en educación técnico-profesional, programas para aumentar la motivación de los estudiantes, programas para potenciar a los directores y el *management* de las escuelas. Es importante realizar este ejercicio porque es bien conocido que existe un conjunto muy amplio de intervenciones educativas que se originan en modelos muy interesantes,

pero que en la práctica no tienen los efectos esperados (como la entrega de computadores a las escuelas y estudiantes).

Vale la pena enfatizar dos aspectos de la lectura que presento en este trabajo. En primer lugar, en términos de la evidencia que presento, recorro en la medida de lo posible a evidencia derivada de investigaciones que se hacen cargo del desafío de identificar relaciones causales entre políticas o programas y resultados. Cuando no existe evidencia empírica causal robusta, planteo las ideas como hipótesis interesantes. Realizo esto respecto de algunas áreas que conceptualmente son sugestivas e interesantes de explorar, pero en las cuales en la actualidad no contamos con evidencia definitiva. En segundo lugar, la elección de los tópicos considerados está teñida por un objetivo de políticas públicas que he planteado en otros trabajos y que repito acá: «avanzar en la construcción de un sistema educativo que asegure la posibilidad de que cada niña y niño, independiente de su origen socioeconómico, pueda experimentar una educación de calidad (en el sentido amplio), donde las escuelas, liceos y colegios de Chile puedan ser lugares de encuentro y de 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» (tomado de mi trabajo conjunto con Dante Contreras).

Finalmente, desgloso las conclusiones de este trabajo con énfasis en las aplicaciones de políticas públicas para Chile, discutiendo tanto aspectos agregados como institucionales. Mi conclusión de la revisión de la literatura y de las experiencias deja con sentimientos encontrados. Por un parte, una mirada optimista enfatizaría que existe un menú amplio de intervenciones interesantes que pueden ayudar a resolver problemas importantes de nuestro país. A saber, simulaciones realizadas por Roland Fryer (profesor de Harvard) son esperanzadoras. Este autor estima los efectos en salarios que se obtendrían si los estudiantes recibieran intervenciones con las mejores prácticas en las diferentes etapas del proceso de formación de habilidades, y encuentra que las diferencias salariales entre estudiantes más desaventajados y los más aventajados de Estados Unidos casi se eliminarían. Este resultado obviamente hay que tomarlo con moderación, pero es ilustrativo del potencial que puede tener inyectar en el sistema

educativo las mejores prácticas. Mi apuesta es que algo similar (y probablemente más fuerte, dado el menor nivel de desarrollo de Chile) se aplique a nuestro país.

Sin embargo, una mirada más pesimista enfatizaría que no es obvio cómo construir una institucionalidad que permita que esas políticas efectivamente se implementen, tal como hemos visto en las últimas décadas tanto en Chile como en muchos países del mundo. Banerjee y Duflo (en su libro *Poor Economics*) argumentan que el origen de estos problemas se relaciona con una combinación de las 3 <<i>>: ignorancia, ideología e inercia. Inercia porque muchas políticas se mantienen en el tiempo por dinámicas institucionales de grupos de interés, que no se cuestionan. Ideología porque existen creencias preconcebidas que afectan las decisiones. Ignorancia por la ausencia de uso de información rigurosa en la toma de decisiones. Yo agregaría una cuarta <<i>>: incentivos. El punto es que se requiere construir un sistema de incentivos e información a nivel de escuela para que esté en el interés de directores, profesores, padres y estudiantes desarrollar prácticas que permitan mejorar aprendizajes y resultados educativos. Además, esto es importante porque es poco probable que desde el nivel central se pueda elegir un conjunto de intervenciones que sea específicamente útil en cada escuela.

Lo anterior lleva a una sugerencia de organización institucional que enfatiza diferentes puntos:

1En cuanto a incentivos generales a nivel de escuela, se propone volver a enfatizar la organización institucional que combina Agencia de Calidad, Superintendencia, Consejo Nacional de Educación y Ministerio de Educación, que permite una combinación de autonomía de las escuelas con un procedimiento de rendición de cuentas y regulación de procesos. Esto implica tener un sistema que provea incentivos adecuados a los oferentes para mejorar los aprendizajes de los niños, junto con un rol de supervisión y monitoreo combinado, y regulaciones que afecten ciertos procesos. Este sistema debe reconocer que es poco probable que existan intervenciones *one size fits all (una sirve a todos)*, pero que a la vez las escuelas deberían ir incorporando al menos prácticas que parecen exitosas.

2 Por otro lado, hay una serie de espacios donde la existencia de economías de escala y de características tipo bien público de determinadas acciones hacen que sea razonable que su implementación y producción se produzcan a nivel central. En esta categoría ciertamente entran la producción y provisión de información para diferentes agentes del sistema (padres, niños, profesores y directivos), junto con regulaciones respecto de la formación de capital humano a nivel de profesores y directivos, provisión de mecanismos centralizados de monitoreo y evaluación para las escuelas. Ciertamente, esta categoría también considera los programas de entrega de recursos y apoyo adicional a escuelas más vulnerables.

3 Una arista nueva que también tiene evidentes características de bien público son las innovaciones en educación y la experimentación tanto a nivel central como a nivel descentralizado. En primer lugar, mi impresión es que existe una falla institucional respecto de la generación de evaluaciones de políticas públicas y de la generación de oportunidades para aprender de innovaciones. En otros trabajos he discutido en detalle las causas potenciales de esto, revisando experiencias exitosas a nivel internacional, y planteando respuestas con instrumentos múltiples. Una de las áreas que proponemos, y donde existen interesantes ejemplos a nivel internacional, tiene que ver con la creación de laboratorios de innovaciones que se evalúen de modo riguroso en el sector público. A pesar de lo complicado que puede parecer, existen ejemplos en países cercanos. Uno de los más notables es el Minedu Lab, implementado en Perú desde el 2014 como una colaboración entre J-PAL y el Ministerio de Educación de ese país. En este laboratorio confluyen las preguntas de políticas públicas del ministerio y la investigación de frontera de académicos nacionales e internacionales, para aprender de innovaciones en una serie de programas y de políticas innovadoras que se encuentran en período de evaluación, y ya se agregará un nuevo flujo de innovaciones adicionales, además de ser un laboratorio que se ha mantenido en dos gobiernos diferentes (con orientaciones políticas muy diferentes).

4 Un segundo punto en esta línea es la generación de incentivos para que desde las escuelas y otros organismos diferentes del gobierno (universidades, ONGs, consultoras, etc.) aparezcan innovaciones educativas. Esto se puede hacer usando diferentes mecanismos que den incentivos

pecuniarios y no pecuniarios a la generación y la evaluación rigurosa de iniciativas de este tipo.

5El sistema debe reconocer que es poco probable que existan intervenciones *one size fits all* , pero que a la vez las escuelas deberían ir incorporando, al menos, prácticas que parecen dar buenos resultados. Esto se puede realizar vía un repositorio de intervenciones exitosas del cual las escuelas pueden tomar sus prácticas, o demostrar con resultados educativos que tienen otras iniciativas que cumplen los objetivos deseados. Esto se puede implementar de diferentes maneras en distintas áreas. Por ejemplo, en Contreras y Gallego (2013) planteamos la siguiente política para la implementación de modelos que desarrollen habilidades no cognitivas en las escuelas: cada establecimiento tendría que definir un modelo educativo, para lo cual puede definir uno propio (que puede ser aceptado o no por el Mineduc o la Agencia Aseguradora de la Calidad) o recurrir a un conjunto de modelos hechos disponibles (y previamente validados sobre la base de evidencia). Una dimensión clave para la efectividad de esta propuesta es el proceso a través del cual los modelos se incorporan al menú sugerido por el Mineduc. La propuesta es que los modelos se validen vía evaluaciones rigurosas, con procesos del tipo en que se plantea un modelo, se recurre a evaluaciones internacionales y se implementa inicialmente en un grupo de colegios (sobre la base de evaluación externa de impacto).

6Un elemento subyacente a esta discusión tiene que ver con la creación de una cultura que usa evidencia rigurosa en el sector educativo. Esto se relaciona con un conjunto de acciones que van desde la formación (inicial y permanente) de profesores y directivos hasta la generación de instrumentos, entendibles por diferentes agentes, para utilizar información rigurosa.

Estos elementos pueden ayudar a que se supere este gap que se observa entre lo que sabemos que funciona y lo que usamos en la práctica en nuestras escuelas. Con todo, para terminar, es importante enfatizar que un avance sustantivo en educación requiere generar recursos adicionales que lleguen al sector. Como he argumentado en trabajos previos, los niños en Chile tienen muchos menos recursos disponibles para educación que en otros países con mejores resultados educativos. Por ejemplo, según el

informe de la OCDE (2011) para el conjunto de países que la componen, mientras el gasto total acumulado en educación entre los 6 y los 15 años de un estudiante promedio 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. Estas diferencias son importantes. Si bien la literatura es un poco escéptica frente a que más recursos materiales impliquen necesariamente una mejora de resultados, una mirada sistemática a los datos deja bastante claro que no hay sistemas educativos exitosos con niveles de gasto tan bajos como los que tiene Chile. Obviamente, esto no implica que un aumento de recursos garantice *per se* mejoras en resultados educativos, sino que este punto simplemente revela lo que probablemente es una condición necesaria, pero no suficiente, para mejorar los resultados educativos.

---

Viewed using [Just Read](#)