Asuntos Públicos
Políticas Públicas para la Libertad
N° 108 – Noviembre de 2010

Una Nueva Ley y el Viejo Problema: La Calidad en la Educación Pública un Asunto Olvidado

"El hombre es libre, tiene que ser libre. Su primera virtud, su gran hermosura es la libertad".
Jhon Locke.

1. Introducción

El gobierno se encuentra a las puertas de aprobar una Nueva Ley de Educación. En esta Nueva Ley se plantea, entre otras propuestas, un proceso de "desconolonización" educativa donde el Estado y los maestros se comprometen a impartir una enseñanza que tiene como fin contribuir a la formación de un capital humano desligado de las "culturas occidentales". Independientemente de la ideología planteada en esta propuesta ¿Qué nos hace pensar que este nuevo modelo educacional público tendrá diferentes resultados al anterior, si en realidad no se ataca uno de los problemas esenciales, el cual es, la calidad en el sistema educativo?

Creemos fundamental reactivar el debate acerca de un elemento que es clave para alcanzar niveles de prosperidad en cualquier sociedad, el cual es, tener un capital humano altamente capacitado, con elevada productividad, que sea capaz de realizar labores acordes a la realidad moderna, y así pueda lograr niveles de ingresos con los que, a través de su propio esfuerzo, pueda gozar de una vida digna.

La teoría económica se hace eco de este tema y ha analizado la relación entre la calidad educativa y el desarrollo económico de las naciones. Según Psacharapoulos (1985) la calidad en la educación, y en especial la pública, se encuentra determinada por el grado de inversión estatal en la dotación de capital físico, la ejecución, implementación y supervisión de mecanismos de control en el rendimiento de los estudiantes, el grado de profesionalismo de los educadores y, sobre todo, por la estructura de incentivos a los maestros que se encuentra reflejada en los conceptos salariales.

2. Gasto e Inversión en Educación

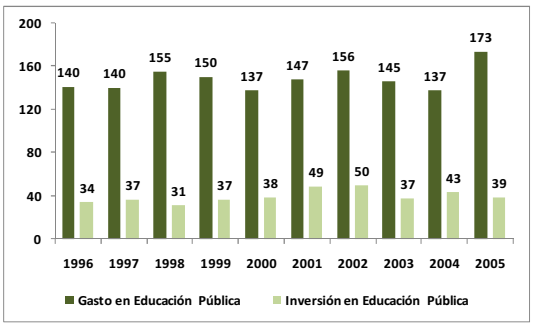
Nadie duda de la relación positiva entre los niveles de escolaridad y los ingresos generados por el hogar. La evidencia empírica nos muestra que a mayor nivel de inversión en capital humano, el individuo es más productivo no sólo en la actividad económica que realiza sino también como miembro del hogar. Debido a lo anterior la educación en todos sus ámbitos, especialmente y con mayor razón la pública, debe ser vista como una inversión y no así como un gasto.

El número de maestros en el sistema educativo público es un insumo importante en la generación de un capital humano mejor educado y generador de ingresos, pero es la calidad en educación el factor determinante.

Andersen (2003) puntualiza que la inversión en educación es de largo plazo, es decir, la inversión actual afectará la productividad de los trabajadores futuros. Dicho esto entonces, es relevante analizar el gasto corriente e inversión por alumno matriculado desde la década pasada hasta último año con información disponible. De acuerdo con el gráfico Nº 1, la inversión media en educación por alumno matriculado desde 1996 a 2003 fue de aproximadamente $us 39 y el gasto corriente promedio fue de aproximadamente

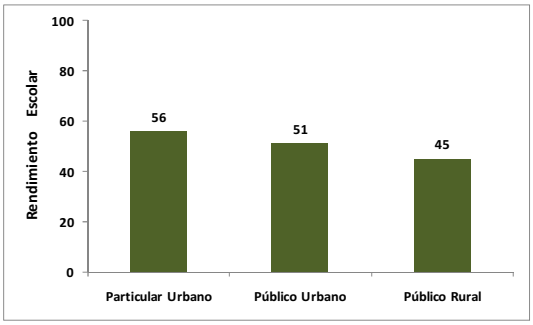
$us. 148, generando un gasto total medio en educación por alumno matriculado de $us. 187, evidenciando una baja tasa de inversión promedio por alumno matriculado de aproximadamente 21% en relación al gasto total.

Gráfico 1. Gasto corriente e inversión en educación pública.



Fuente: **UDAPE.**

Gráfico 2. Rendimiento escolar, según dependencia.

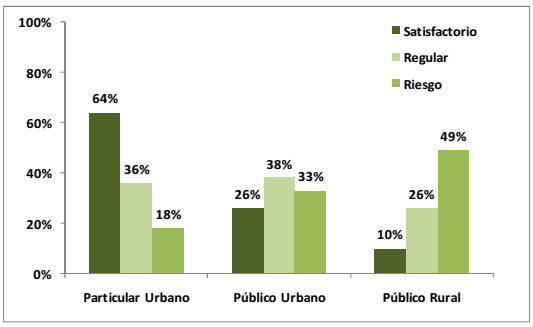


Fuente: **SIMECAL – Ministerio de Educación.**

3. La calidad de la educación

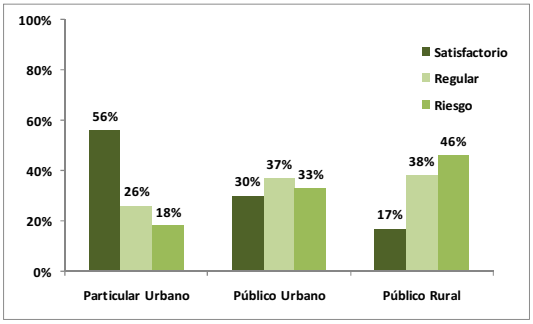
Las evaluaciones SIMECAL (Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad en la Educación) se enfocan en analizar la calidad en el aprendizaje de lenguaje y matemáticas. Es importante notar que la última prueba SIMECAL, de la cual se tiene conocimiento público, fue realizada el 2002. El rendimiento escolar de la evaluación realizada a alumnos de 8vo de primaria se muestra en el gráfico Nº 2, donde se aprecia que los estudiantes de establecimientos particulares urbanos obtuvieron un resultado promedio superior a los establecimientos fiscales tanto urbano como rural.

Gráfico 3. Rendimiento escolar en Lenguaje, según dependencia.



Fuente: **SIMECAL – Ministerio de Educación.**

Gráfico 4. Rendimiento escolar en Matemáticas, según dependencia.



Fuente: **SIMECAL – Ministerio de Educación.**

De acuerdo a los resultados obtenidos de las pruebas tanto en matemáticas como en lenguaje, se tipifica a los estudiantes en tres niveles: satisfactorio, regular y riesgoso.

Preocupa que en las unidades educativas fiscales tanto urbanas como rurales el porcentaje de estudiantes en niveles de regular y riesgoso es superior al nivel nacional. Como muestra el gráfico Nº 3, en

lenguaje, el nivel de regular y riesgoso en escuelas fiscales rurales es 33% y 49% respectivamente, mientras que en la zona urbana es de 38% y 26%, en ambos casos las cifras superan el 62%, mientras que en las unidades educativas privadas los resultados son menos críticos.

En lo que se refiere a matemáticas la situación es muy similar, tal como lo muestra el gráfico Nº 4. A nivel nacional 30% de los estudiantes tienen un nivel satisfactorio, 36% y 34% tienen un nivel de regular y riesgoso. En las unidades educativas fiscales rurales y urbanas ambos niveles, regular y riesgoso, suman 84% y 70% respectivamente, y al igual que la situación anterior, aunque con menor intensidad, los resultados para establecimientos privados son mejores.

Es indudable que la calidad del aprendizaje de los estudiantes está altamente relacionada con el nivel de profesionalidad con la que se maneja las unidades educativas. Analizando las características de los directores de los establecimientos, en particular, si tienen ó no un grado de licenciatura, al menos, los resultados de la prueba SIMECAL muestran que existe una leve diferencia entre los establecimientos que tienen directores con al menos un grado de licenciatura y los que no; 52% de los colegios fiscales si tienen directores con un grado de licenciatura y 48% no lo tienen, lo cual puede indicar que la mala calidad de la educación pública está determinada por la deficiente administración de las unidades educativas.

4. Estructura de incentivos en los salarios de los educadores públicos

De acuerdo con Criales (2005), la evidencia internacional afirma que mejoras en los rendimientos de los estudiantes se encuentra determinada en un 67% por la calidad de la educación impartida por el docente. Debido a esto es necesario revisar la estructura salarial y los incentivos de los maestros públicos en nuestro país.

El salario del docente tiene cuatro componentes: i) el haber básico; ii) incrementos por categorías del docente; iii) bonos desembolsados anual como mensualmente; iv) incentivos que se entrega a docentes en condiciones particulares. Dicho sea de paso, en la Nueva Ley de Educación se espera que esta estructura no cambie, aunque debería esperarse la reglamentación.

Acerca del haber básico, según el autor, este monto se incrementó por encima de la variación en el índice de precios, por ende el poder adquisitivo de los maestros fiscales se ha incrementado, esto sin tomar en cuenta los demás desembolsos que reciben.

En relación a la categoría, este pago reconoce la antigüedad del docente en función al Reglamento del Escalafón del Servicio de Educación, mismo que en la Nueva Ley de Educación se garantiza su continuidad. Por este concepto los maestros fiscales reciben un incremento desde 10% hasta 150% del haber básico de acuerdo con los años de antigüedad, lo curioso es que se premia con un incremento sin tomar en cuenta el rendimiento de los mismos.

En relación a los bonos, existen los siguientes: Bono Pro-libro, que es un apoyo para la adquisición del material bibliográfico; Bono Económico, que es un apoyo en función a la tasa de inflación del año pasado; Bono al Cumplimiento de la gestión escolar, que es un apoyo por haber cumplido 200 días de clases; y por último los Bonos Fronteras y Zona, que son un apoyo del 20% de incremento en el haber básico en relación a la distancia y difícil acceso al centro educativo.

Acerca de los incentivos, entre los que se encuentran vigentes se tiene: Incentivo a la permanencia en el área rural, Incentivo a la permanencia en el área urbana, Incentivo a la modalidad bilingüe. El primero es un monto de dinero que premia a los docentes con formación pedagógica que se encuentran en la zona rural con el objetivo de reducir el “interinato”. El segundo fue creado en función al primero, debido a presiones del magisterio urbano. El tercero premia a los docentes que

imparten clases en dos idiomas (nativo y castellano).

5. Diagnóstico general y soluciones

Revisados los determinantes de la calidad en educación se puede concluir lo siguiente:

Primero, una vez que el docente consigue su incorporación al escalafón, los incentivos para una mejor calidad y desempeño desaparecen ya que debido a su antigüedad recibirá desembolsos seguros.

Segundo, de acuerdo con datos del Ministerio de Educación los "interinos", y los docentes de categoría quinta (la más baja luego de los interinos) son más del 50% del total de docentes, es decir, más de la mitad de los docentes en el sector público no tienen la debida formación.

Tercero, bastaría con egresar de la Normal Superior de Educación para tener un puesto de trabajo seguro, debido a que los criterios de evaluación del desempeño son nulos y los resultados de las pruebas SIMECAL no se aplican con el fin mejorar la calidad del sector, esto debido principalmente al excesivo poder sindical que ejercen los magisterios.

Cuarto, algunos desembolsos carecen de criterios técnicos. Por mencionar uno, el bono al cumplimiento de la gestión escolar, lo cual significa que se retribuye doblemente a los maestros fiscales por realizar su trabajo.

Queda comprobado, entonces, que los niveles de baja calidad en la educación pública están determinados por la bajísima tasa de inversión, la ausencia de implementación y ejecución de las pruebas de calidad y, sobretodo, por la estructura salarial que no premia la calidad sino la antigüedad en algunos casos y en otros el poder sindical, situación que al parecer no cambiará con la Nueva Ley de Educación.

Frente a estos problemas vale la pena cuestionarse porque no se han logrado avances concretos. La respuesta quizás estaría en la escasa implementación de incentivos correctos para que el sector funcione efectivamente.

Se ha demostrado que la educación privada alcanza niveles de calidad superior a la estatal, debido a que los docentes son evaluados a través de resultados en el desempeño de los alumnos, incentivando a que los mismos se capaciten y se esfuercen para que los estudiantes sean los únicos beneficiados. Esto tiene como premisa desarrollar criterios de competitividad ya que crea los incentivos correctos para el mejor desarrollo de las habilidades de los individuos.

De igual manera, por el simple hecho de egresar de la Normal de Educación Superior, los maestros fiscales descuidan su capacitación y reciben desembolsos del Estado. Esto puede ser abolido declarando a los maestros como profesión libre, en este documento no se pone en tela de juicio la vocación de los docentes, sin embargo debido a las distorsiones creadas por el Estado, estos reciben salarios sin tomar en cuenta criterios en base a la productividad.

Si los maestros se insertaran al mercado laboral, como todos los profesionales de las demás actividades económicas, los propios mecanismos de mercado desplazarían a los menos productivos (ó recibirían un salario menor) y se premiarían a aquellos que demuestren un mejor desempeño, mejor preparación, etc. Todo esto reflejado en un capital humano mejor educado, convirtiendo al Estado en demandante de trabajo que pagaría salarios en función a la productividad demostrada en estudiantes mejor preparados.

6. Conclusiones

No hay duda que la inversión en educación es la mayor contribución al desarrollo sostenible de los países. En el nuestro solo el 21% del gasto total en educación es inversión. La relación positiva entre el grado de escolaridad y los niveles de generación de ingresos conducen a analizar por qué la

educación, principalmente la pública, en Bolivia no tiene los retornos esperados.

Este documento basa su análisis en que sin importar la ideología planteada en los procesos educativos, la calidad en la enseñanza es quizás el factor determinante para que los estudiantes se conviertan en aquel capital humano generador de ingresos y de mejores condiciones para la sociedad, con la esperanza de construir un desarrollo económico sostenible.

Se plantea la implementación de criterios de mercado con la finalidad de enriquecer aquel espíritu innovador y creativo del individuo premiando la capacidad, la sana competencia y la alta productividad en los agentes económicos.

Bibliografía

- Andersen, Likke y Manfred Wiebelt (2003) "La Mala Calidad en la Educación en Bolivia y sus consecuencias para el Desarrollo" Universidad Católica Boliviana "San Pablo" Instituto de Investigaciones Socio Económicas DT 02/03. La Paz, Bolivia.

- Criales, Sergio (2005) "Algunas Consideraciones sobre el Gasto Público, Política Salarial y características del personal docente en el Sector de Educación" UDAPE DT 02/05. La Paz, Bolivia.

- Ministerio de Educación (2000) "Resultados prueba SIMECAL a 8vo de primaria" La Paz, Bolivia.

- Psacharapoulos, George (1985) "Education and Development" Oxford University Press. Oxford, England.