

COMENTARIO AL TRABAJO DE PATRICIO ROJAS*

Vittorio Corbo

Mejorar la calidad de la educación es una tarea prioritaria para que Chile siga creciendo al 7% y pueda continuar así disminuyendo la pobreza. Pero el logro de ese objetivo, sostiene Vittorio Corbo en estas páginas, no depende en lo esencial de una mayor asignación de recursos fiscales a la enseñanza básica y media, sino de una modificación de la forma en que se organiza el sistema en su conjunto, incluido el régimen de pago, de manera que puedan establecerse los incentivos adecuados. Las remuneraciones de los profesores, se señala, deben estar vinculadas con los resultados obtenidos y contemplar un sistema de incentivos tanto para el buen desempeño individual de los profesores como del establecimiento. Una vez establecido este nuevo sistema de incentivos, entonces tendría sentido asignar más recursos a la educación.

VITTORIO CORBO. Ph. D. en Economía, MIT. Profesor de la Universidad Católica de Santiago. Consultor de organismos internacionales.

* Transcripción del comentario al trabajo de Patricio Rojas, "Remuneraciones de los profesores en Chile", presentado en seminario que se realizó el 28 de abril de 1998 en el Centro de Estudios Públicos.

También se incluye en esta edición el trabajo de Patricio Rojas y el comentario de Gonzalo Vial Correa.

Muchas gracias por la oportunidad de participar en este seminario sobre remuneraciones de los profesores en Chile. Éste es un tema que se puede tomar desde distintos puntos de vista, y yo lo abordaré como un economista preocupado del desarrollo a largo plazo del país. Quisiera comenzar con un comentario general sobre el contexto en que se sitúa el problema de la educación en Chile, señalar después hacia dónde, a mi entender, apunta la solución, para luego referirme a algunos aspectos específicos del trabajo de Patricio Rojas, “Remuneraciones de los profesores en Chile”¹.

Desde luego, existe el problema general de hacia dónde dirigir los recursos para lograr un mejor crecimiento con equidad. El país tiene necesidades múltiples y los recursos son escasos. A su vez, doy por sentado que la educación cumple un rol central en lo que se refiere a mejorar las oportunidades de los grupos más pobres de la población y lograr una sociedad con más equidad. Y me preocupa la calidad de la educación, especialmente la que les damos a los niños que están en el sistema de escuelas subvencionadas y en el sistema de educación municipal.

En la actualidad, hay una gran discusión en Chile sobre cómo mejorar la situación de los grupos más pobres y sobre cómo mejorar la distribución del ingreso. Una forma de hacerlo es redistribuir el activo físico, tal como se llevó a efecto en el pasado, por ejemplo, con la reforma agraria. El problema es que por esa vía, por un lado, se destruye un elemento básico de la economía de mercado, que son los derechos de propiedad. Por otro lado, si a los sectores de escasos recursos no se les dan posibilidades de generar ingresos a través de la educación y la capacitación, éstos se transforman en pobres con activos físicos, pero no cambian su posición relativa y no mejoran mucho su posición en la sociedad. Ésa ha sido la experiencia chilena y de otros países.

A mi juicio, la educación puede jugar un rol central en mejorar la posición relativa de los grupos más pobres de la población para que puedan satisfacer sus necesidades básicas. Pero también tiene otro objetivo. Hasta hace sólo una década pensábamos que no había otra razón, pero los economistas hemos aprendido en los últimos años que la educación no solamente contribuye a la equidad y a mejorar la distribución del ingreso, sino que también es una muy buena estrategia de crecimiento, como lo señalan los estudios comparativos y los modelos analíticos de los que disponemos hoy.

¹ Patricio Rojas, “Remuneraciones de los profesores en Chile”, publicado en esta misma edición.

Un país con una población mejor educada crece mucho más rápido que un país con una población menos educada. Entre otros beneficios, la educación se traduce en eficiencia en el uso de los recursos, facilidad para adaptar tecnologías, etc. Los países asiáticos, en efecto, nos enseñan que es posible lograr niveles de educación que permiten adaptar tecnologías en forma muy rápida. Y no obstante las serias dificultades por las que hoy atraviesan muchos de estos países, no hay que olvidar que en una generación lograron dejar atrás la miseria y transformarse por completo. Es probable que su producto ahora caiga entre 4 y 5%, pero después van a volver a crecer y van a estar mucho mejor que a comienzos de los años 60. Entonces, no hay duda de que la educación es importante para mejorar la equidad y la distribución del ingreso, y también para el crecimiento.

Si queremos en Chile seguir creciendo al 7% para reducir la pobreza y alcanzar un nivel de vida más alto para la población en su conjunto, hay que ver dónde están las oportunidades para hacerlo. Durante la segunda mitad de los años 80 tuvimos la posibilidad de crecer y disminuir al mismo tiempo la tasa de desempleo, al ocupar trabajadores que habían quedado sin trabajo a comienzos de la década (recuérdese que la tasa de desempleo llegó a casi 30% en 1982). Hoy día tenemos una tasa de desempleo de 5%, y eso ha contribuido al crecimiento y también a la inversión. Pero en los próximos años el principal objetivo no está en seguir empleando gente, porque ya estamos en pleno empleo y la gente también requiere cambiarse de un lugar de trabajo a otro. Un desempleo de 5% está muy cerca, entonces, de lo óptimo para el país. Por otro lado, tenemos una tasa de inversión física cercana al 28%, y en términos de compra de bienes de capital, como participación del producto, estamos sobre el 30%, y quizás subamos 2 ó 3 puntos más.

Ahora bien, creo que las mayores oportunidades para continuar creciendo en los años venideros están relacionadas, precisamente, con el mejoramiento de la calidad de la educación, en especial la educación de los más pobres. Sin duda, ésta es un área con una tasa de retorno muy grande. Pero también es importante el mejoramiento de la salud, la justicia, la seguridad interior y la calidad del gobierno central. Para seguir creciendo y mejorar el nivel de vida de todos los chilenos, todos estos sectores tendrían que ser prioritarios en los próximos años. Entonces, en ese contexto —y dado que el gobierno actual, sin duda, lo ha entendido muy bien y se ha planteado como un objetivo central mejorar la educación—, me pregunto cómo podemos lograrlo.

Proponerse mejorar la calidad del pan no es algo difícil, porque se sabe más o menos cuál es el producto final al que se quiere llegar y hay tecnología para hacerlo. Pero mejorar la educación es algo más complica-

do. Al Estado ya le es difícil producir acero o producir camisas. Mucho más difícil es “producir” educación, y éste es un problema que se discute no sólo en Chile sino que en casi todos los países. Por lo tanto, nos preguntamos hasta qué punto el deterioro que han sufrido las remuneraciones de los profesores (en términos relativos con respecto al conjunto de la sociedad), de acuerdo con lo que señalan las estadísticas, sea en verdad el problema central de la calidad de la educación hoy día. Yo diría que aunque las cifras son dramáticas, el problema es mucho más complejo. O sea, es algo que no se resuelve mejorando las remuneraciones de los profesores.

Pienso que el problema central de la educación se relaciona con lo que los economistas denominamos “principal”. En el caso de la educación, el “principal” son los padres o las asociaciones de apoderados, así como aquellos que están interesados en tener un buen nivel de educación para los grupos más pobres de la población. Ellos deben tratar de crear reglas para que se organice la “producción” de educación en forma eficiente; son ellos quienes tienen una motivación importante para preocuparse de la educación, aunque muchas veces puedan desligarse y descansar en los directivos de los colegios. Y así como en los clubes de fútbol los jugadores son los agentes que van a colaborar para lograr el objetivo que tenga el club, en la educación los agentes son los profesores, cuya misión no es sólo ganar los partidos sino también contribuir a la sociedad como un todo y al objetivo final de formar valores. Entonces, el problema es establecer incentivos para que los jugadores jueguen bien (para que los profesores enseñen bien), para que haya jugadores bien motivados (profesores bien motivados).

Primero, necesitamos fijarnos un objetivo claro. Dada la experiencia internacional, lo que primero se requiere es mejorar la cobertura de la educación prebásica, primaria y secundaria, y segundo mejorar la calidad de toda la educación pública. Una vez resueltos los problemas de cobertura, necesitamos indicadores de resultados, de la calidad de lo que se está produciendo. Porque si no logramos mejorar la capacidad de los estudiantes que se educan en colegios públicos y municipalizados, que son los grupos más pobres de la población, lo que hacemos es crearles un enorme handicap. Así como en el fútbol la calidad se refleja en los partidos ganados, en la educación la calidad se mide por el rendimiento de los estudiantes. Por consiguiente, necesitamos algunos indicadores para que los principales o los gerentes de los clubes o los gerentes de los colegios sean capaces de supervisar a los agentes, puedan establecer criterios de contratación, de remuneraciones y adquirir los bienes que contribuyan en la mejor forma posible al objetivo del principal de dar una buena educación de los niños.

Si estamos de acuerdo en lo anterior, en el caso chileno no hay duda que el estatuto docente crea grandes rigideces para el nombramiento de profesores y deteriora el poder relativo del principal, porque en materias técnico-pedagógicas queda en manos del consejo de profesores en lugar del que está organizando el club: los jugadores deciden las cosas y no el que dirige el club.

Segundo, se requiere con urgencia mejorar el sistema de pagos. Esto no significa aumentar sólo las remuneraciones —es decir, el nivel—, sino que preocuparse del sistema de pago como un *todo*. El sistema de pagos debe tener un importante componente variable basado en el rendimiento. Una parte de este pago debe estar relacionado con el rendimiento individual y otra con el rendimiento de la escuela.

Los salarios que no están asociados al rendimiento desincentivan un buen desempeño. ¿Para qué trabajar si me pagan igual? ¿Para qué preocuparme tanto si me van a pagar lo mismo, independientemente del resultado que tenga con mis alumnos? Estos esquemas fallan a todo nivel. Lo ha entendido muy bien el Partido Comunista de China, que ha cambiado el sistema de remuneraciones a uno en que se paga en base al rendimiento. En el pasado el régimen de remuneraciones chino era muy parecido al que establece el estatuto docente en Chile, basado en años de servicios, trienios, etc. Por otro lado, no considerar los campos de especialización de los profesores también es algo que dificulta la contratación y retención de buenos profesores en disciplinas como ciencias, por ejemplo.

Debemos reconocer, eso sí, que el sistema actual se caracteriza por salarios bajos y, además, por techos bajos —esto lo documenta muy bien el trabajo de Patricio Rojas. En efecto, la gente ve un perfil de ingreso en el tiempo que es claramente superado por otras profesiones, lo que se agudiza aún más cuando la economía se desregula. No hay duda que los salarios en la ex Unión Soviética quedaron en una situación mucho más dramática cuando se desreguló la economía. Al comienzo eran todos muy parejos y chatos, había muy pocas diferencias entre las profesiones. Pero al desregularse la economía la gente trata de darles el mejor uso a sus recursos y aparecen los problemas.

Los bajos salarios de los profesores en Chile —que presentó muy bien Patricio— no sólo desmotivan a los profesores hoy, sino que también desincentivan a los estudiantes con buenas habilidades y altos rendimientos a estudiar pedagogía. Los jóvenes que están ingresando a las carreras de pedagogía han obtenido, en general, bajos puntajes en la Prueba de Aptitud Académica. Y no es sorprendente que en países con sistemas de remuneraciones similares al chileno encontremos una situación parecida. Entonces, claramente, los mejores estudiantes se están yendo a otras áreas.

Bajos topes de salarios, entonces, desincentivan a muchos a ingresar a la profesión docente en primer lugar, y a otros a permanecer en ella. Se generan incentivos para que profesores con un mayor costo de oportunidad se muevan a carreras directivas dentro de los colegios para mejorar sus remuneraciones, o simplemente abandonen la educación. Un profesor de matemáticas, por ejemplo, bien puede irse a trabajar a un banco por una remuneración más alta o en busca de mayores perspectivas a futuro. En otras palabras, los techos muy bajos hacen que la mejor gente que podría estudiar y ejercer la profesión docente no lo haga. Y con esto discriminamos en contra de los más pobres, porque los más pobres son los que no van a tener acceso a mejores profesores.

Por último, la ampliación del campo laboral de las mujeres ha afectado a la educación, como bien lo dice el trabajo de Patricio. Las mujeres hoy día tienen oportunidades en profesiones liberales que no tenían hace 20 años, y eso es parte del desarrollo. La ventaja con que contábamos en el pasado de tener mujeres enseñando, porque carecían de otras alternativas, se perdió. Es preciso buscar incentivos para atraerlas o retenerlas en este sector.

Como economista, en consecuencia, creo que la solución está en asociar las remuneraciones de los profesores a su efectiva contribución y, a la vez, que haya un incentivo de “club” (así como en el Colo Colo hay un premio para todos si el equipo sale campeón). Hay que idear una combinación de incentivos: algunos individuales y otros del club.

Los sistemas de remuneraciones son mucho más complejos que los meros salarios promedios. Entonces, hay que avanzar mucho en esta área y hacerse preguntas como, por ejemplo, ¿queremos pagarles mejor a los profesores o tener menos estudiantes por sala? Si queremos que haya menos estudiantes por sala, habrá que tener más profesores. Esto hay que pensarlo como un problema general de asignación de recursos al interior de la producción de educación, en lugar de considerarlo solamente en función de la remuneración.

Pero quisiera terminar mi intervención con algunos comentarios específicos al trabajo de Patricio Rojas. En primer lugar, me llama la atención la preocupación que expresa Patricio por la idea de vincular la remuneración de los profesores al desempeño. Tal como lo he señalado, no comparto sus reservas al respecto.

El segundo comentario se refiere a la comparación de salarios promedios a lo largo de más de 20 años con el promedio de la economía. A mi juicio, esa comparación no tiene mucho sentido porque el país, en promedio, ha invertido mucho en capital humano, pero no lo suficiente en los

grupos más pobres de la población, lo cual ha creado las diferencias que tenemos hoy. El chileno promedio de hoy es mucho más educado, por consiguiente, que hace 20 años. Ha aumentado substancialmente el capital humano en el sector privado y tenemos que controlar por ese factor. Por desgracia, no ha habido esa inversión en el campo de la enseñanza prebásica, básica y media, y por ello tenemos esta escala tan comprimida que ha hecho que mucha gente que habría querido ingresar al campo docente se ha ido a otros sectores. Entonces, estamos comparando peras y manzanas, porque hay una heterogeneidad tremenda debido al enorme aumento de la inversión en capital humano que ha hecho el resto de la economía.

Y tampoco me gusta comparar con el año 1971 —lo dice muy bien Patricio—, porque todos los estudios muestran que es como comparar con el Perú de Alan García del año 1987. Perú creció mucho entre 1985 y 1987, pero después tuvo una caída libre. En Chile, entre 1970 y 1971, los salarios reales subieron alrededor del 25%, pero la productividad no subió del mismo modo y se generaron los grandes problemas que padecimos durante 1972 y 1973.

Me encantaría que los profesores ganaran más, pero entonces otros van a ganar menos. Hay una sola torta para repartir. En 1971 todos recibieron salarios más altos, pero al final el sistema tuvo un problema serio de equilibrio macroeconómico.

Para finalizar, quisiera agregar que sería interesante comparar las remuneraciones de los establecimientos subvencionados y municipales con las de los colegios privados. Creo que allí se podría encontrar una comprobación de cómo estamos discriminando contra los grupos más pobres de la población. Tengo la impresión de que tal vez hemos creado un sistema mucho más diferenciado que el que teníamos hace 20 años, debido a que el sector privado educacional se habría ido adaptando a la realidad, pero no así el sector público. También sería interesante saber cuánto gana un profesor en el sector privado y cuánto gana en el sector público, con los mismos años de experiencia. Tal vez encontremos que el sector privado ha sido capaz de atraer muchos profesores que abandonaron el sector público por las bajas remuneraciones. Quizás muchas de las estrellas del sector público se hayan ido y las que se han quedado sea gente que está muy motivada por otras razones no económicas. En fin, creo que la solución del sector educacional no está en asignarle más recursos del sector público, sino que consiste, en parte, en un problema de incentivo a la organización para producir mejor educación, que es el objetivo final tanto en salud como en justicia y en todos los otros sectores. □