

# Propuesta de Acción para el Desarrollo de la Educación Chilena

**La agenda de reformas se ha ampliado en exceso y se debiera avanzar en recoger aquellos aspectos que son realmente importantes y posibles de implementar en el corto plazo y enfocarse en ellos. Esto no impide que también se avance en propuestas de más largo plazo, que requieren una mayor discusión y análisis, y que no se deben tomar apresuradamente bajo la presión de este grupo de jóvenes que hoy en día están trabando la discusión.**

## En esta edición:

Propuesta de Acción  
para el Desarrollo de la  
Educación Chilena

Crecimiento Económico:  
La Mejor Fuente de  
Recaudación

El Gobierno entregó su nueva propuesta que suma nuevos aspectos al Gran Acuerdo Nacional por la Educación (GANE), presentado hace sólo algunas semanas.

En su introducción, el documento destaca los principios y valores fundamentales que guían las 21 propuestas, que en términos generales, van en la dirección correcta y en línea con el sistema que rige en la actualidad. Sin embargo, al llegar a las propuestas, algunas se alejan de estos principios y valores, dejando entrever que el Gobierno finalmente optó por medidas que dejaran conformes a los sectores más radicales del movimiento estudiantil, aquellos que más presionaron con marchas, tomas y violencia callejera.

En el presente análisis se dividieron las propuestas por área temática (cambios constitucionales, educación parvularia, escolar y superior) para evaluar en detalle la conveniencia de las medidas propuestas por el Gobierno.

## Educación como derecho fundamental

El documento plantea una serie de cambios constitucionales. Se propone incorporar a nivel constitucional la garantía de acceso a la educación parvularia, de tal forma de garantizar la gratuidad desde la educación preescolar hasta la educación media. En cuanto a la educación superior, se propone garantizar un

sistema de naturaleza mixta y promover mecanismos de acceso y financiamiento para personas con mérito. Finalmente, se propone incorporar como garantía constitucional el derecho a una educación de calidad y el que sea deber del Estado velar por ésta.

Es positiva la idea de potenciar el primer nivel de transición, dado que hoy en día, la enseñanza preescolar es la que acarrea mayor rentabilidad social, ampliando las posibilidades para la persona en el futuro. Asimismo, el que se promueva un sistema de educación superior de naturaleza mixta y que el Estado promueva mecanismos de acceso (créditos y becas) para garantizar la igualdad de oportunidades en este ámbito; lo discutible es que se crea que para ello es necesario modificar la Constitución. Puede tener sentido para darle cierta lógica al artículo específico que trata del derecho a la educación, pero no mucho más que eso.

Lo que si es mucho más cuestionable es pretender garantizar la calidad como derecho constitucional, dada la naturaleza misma del derecho que se pretende garantizar –uno de los llamados de segunda generación, que va de la mano con la capacidad económica del Estado, y , por tanto, cuya implementación es progresiva–. En muchas naciones como Estados Unidos o el Reino Unido ni siquiera existe el “derecho a la educación” en el catálogo de derechos constitucionales y su calidad es muchísimo mejor que la nuestra. En países como Canadá, Finlandia y Singapur, donde sí está reconocido este derecho, no se garantiza la calidad, sin embargo, estos países están en los primeros lugares en calidad de educación en el mundo. En este sentido, la calidad educativa no es garantizable constitucionalmente, como tampoco lo son la erradicación de la delincuencia o la inmunidad frente a las enfermedades. Por consiguiente, es preferible que las formas de garantizar la calidad estén contenidas en una ley y no en la Constitución; en Chile, de hecho, ya están definidas en la recién promulgada Ley que creó la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación.

## **Educación Parvularia**

A diferencia del GANE, donde el tema preescolar no se mencionaba, esta segunda propuesta reconoce la importancia de la educación parvularia para la movilidad social y para contrarrestar las diferencias que se producen como consecuencia del origen socioeconómico de los estudiantes.

Por eso se presenta un compromiso de lograr la cobertura universal para los dos primeros quintiles: de kinder para el 2014 y pre kinder para el año 2018. Esto es muy positivo, teniendo en cuenta la evidencia<sup>1</sup> respecto a que la mayor restricción que tienen los jóvenes pobres para ingresar a la educación superior no es la falta de recursos al momento de la postulación,

sino el bajo capital humano producto de la insuficiente motivación y estimulación que recibieron en su primera infancia.

Junto con la mayor cobertura, se proponen medidas para mejorar la calidad de la enseñanza: atraer a egresados destacados con la Beca Vocación de Profesor y establecer una prueba obligatoria que los habilite para trabajar, además del mejoramiento de mallas curriculares y plantas docentes de instituciones de educación superior que forman educadores de párvulos, y una mejor coordinación entre JUNJI, Integra y el Ministerio de Educación (MINEDUC).

## **Educación Escolar**

A las medidas ya anunciadas en la Ley de Aseguramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, que está en fase de implementación, se suman aspectos que tampoco se consideraron en la propuesta GANE.

En primer lugar, se planteó la desmunicipalización de la educación escolar, una de las demandas más fuertes de la agenda de los manifestantes, especialmente del Colegio de Profesores. Dado que la función educativa de algunos municipios no ha tenido éxito, se propone generar nuevas alternativas en aquellos municipios que lo requieran, de tal forma de pasar la administración de colegios a instituciones públicas autónomas de giro único, que mantengan sus raíces locales, que cuenten con profesionales capaces y con incentivos adecuados para entregar una educación de calidad. Éstas estarán sujetas a la evaluación y fiscalización de la Agencia de Calidad y Superintendencia de Educación, y se constituirán en un proceso gradual. En este sentido, será clave potenciar los aspectos de autonomía técnica, su gobierno corporativo, etc., precisamente para aislarlas de las presiones políticas de corto plazo.

Con esto se responde a aquellos municipios que quieren desligarse de la administración de colegios. La propuesta merece ser estudiada, ya que descarta el interés de algunos sectores de volver a poner a los colegios bajo el alero del MINEDUC, pero es importante tener en cuenta que actualmente las municipalidades aportan más de \$ 17 millones adicionales a la subvención, los que, si bien es positivo que puedan dirigirse a otras tareas prioritarias, pueden dejar un vacío difícil de llenar en el presupuesto educativo.

En cuanto al sistema de financiamiento escolar, se propone incrementar la subvención por alumno, para que el año 2018 se haya duplicado y aumentar aún más (en 20%) la subvención preferencial para alumnos de los dos primeros quintiles. Adicionalmente, se plantea que una parte de la subvención vaya en función de la matrícula y no de la asistencia; si bien será positivo otorgar un financiamiento más estable, es importante

incentivar la asistencia a clases y que, por lo tanto, se mantenga la parte variable de la subvención.

Un aspecto positivo es que no se accedió a la eliminación del sistema de financiamiento compartido, que los estudiantes movilizados han pedido desechar completamente. Hay que recordar que éste fue diseñado para los grupos medios de la población, con el fin de que el Estado pudiese concentrar sus mayores esfuerzos en financiar a aquéllos que no pueden pagar por su educación. El problema de fondo es que la educación municipal, pese a una fuerte inyección de recursos en los últimos años, no ha mejorado. Es en la calidad de la educación municipal donde debieran centrarse los esfuerzos hoy, y no en desincentivar un sistema que está funcionando bien, que reduce la carga estatal por educación y que además, es preferido por los padres.

Respecto a la calidad escolar, se establecerán pisos mínimos que los colegios deberán cumplir para recibir la subvención, además de la obligación de rendir cuenta pública anual de ingresos y gastos. Se tendrá mayor filtro para la creación de nuevos colegios, pero no se prohibirá la creación de nuevos establecimientos particulares subvencionados, pues esto significaría que los alumnos de malos colegios “permanezcan cautivos en ellos”. En este sentido, la respuesta del Gobierno no podría haber sido otra, pues es completamente injustificable prohibir la creación de colegios, en un modelo donde prima la libertad de enseñanza y constituiría un grave error el limitar la oferta educativa.

Respecto a la formación de profesores y carrera docente, ya se había tratado con anterioridad el proyecto de ley que modernizará la carrera profesional docente, incentivando a los mejores talentos para incorporarse, y promoviendo su mayor valoración social. El problema es que esto requiere de un proceso; no basta con ofrecer mayores sueldos, sino que es necesario que los buenos profesionales mejoren la calidad de sus clases y por este motivo su trabajo comience paulatinamente a ser más valorado por la sociedad y con esto mejor remunerado. La forma de empezar es atrayendo buenos candidatos a las universidades, pero no se puede de antemano pretender que el cambio ocurra tan sólo porque una ley lo establezca.

Se propone elaborar un diagnóstico y propuestas asociadas a la educación técnico-profesional y así definir la necesidad de financiamiento tanto para infraestructura como para personal. Se plantea la necesidad de potenciar la articulación entre los liceos técnicos-profesionales, la educación superior técnica-profesional y el sector productivo. Esto último es clave y no depende exclusivamente del Gobierno, sino que se coordinen los entes involucrados, pues son ellos los que ganan de esta relación.

## Educación Superior

Como se había mencionado en el GANE, se propone un cambio en la institucionalidad del sistema de educación superior, con la creación de la Subsecretaría de Educación Superior, responsable de desarrollar políticas y coordinar tareas del MINEDUC y de la Superintendencia de Educación Superior, encargada de garantizar la rendición de cuentas y transparencia de las instituciones, fiscalizando y adoptando medidas para que se cumpla la legislación.

Esto incluye el asegurar el cumplimiento de la legislación que indica que las universidades son corporaciones sin fines de lucro. Además se incorporarán instrumentos de gestión que permitan dar a conocer públicamente el destino de los recursos estatales. En este sentido, la transparencia es deseable pero hay que evitar caer en excesiva burocracia que finalmente atente contra el libre y eficiente funcionamiento de las instituciones. Asimismo, resultará fundamental dotar a esta nueva Superintendencia –otra más– de la autonomía funcional y técnica que le permita desarrollar adecuadamente su labor, lejos de las presiones políticas. Como sabemos, nuestro modelo de Superintendencias está lejos de garantizarlo<sup>2</sup>.

Tampoco corresponde limitar a aquéllos que quieren proveer educación de calidad, a la vez que perciben utilidades. En esta propuesta no se abren posibilidades para generar una tercera opción universitaria, la de las universidades privadas con fines de lucro, que se sume a las estatales y a las privadas sin fines de lucro que se contemplan en la actualidad. Los más perjudicados serían los estudiantes, que por la escasa oferta, se quedarían afuera del sistema. La solución correcta sería transparentar e informar, de tal forma que los postulantes sean libres de escoger dónde quieren estudiar, teniendo toda la información sobre quién les proveerá de esa educación.

Adicionalmente, se propone incrementar los recursos en función del desempeño de las instituciones, lo que es perfectamente consistente con un adecuado sistema que incentiva a mejorar. Sin embargo, se compromete también un aporte basal complementario a las universidades estatales y un fondo de revitalización para universidades tradicionales no estatales. En cuanto a instituciones de educación superior regionales, se dispondrá de aportes que potencien su labor. Por último el Aporte Fiscal Directo actualizará sus indicadores y se reajustará en la misma proporción que las remuneraciones del sector público. ¿Por qué si en un principio se sostiene que el financiamiento debe ir de acuerdo al desempeño, luego se comprometen fondos extra sólo para algunas universidades? Aquí queda en evidencia el lamentable hecho que las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) lograron réditos debido

a su presión, cuando lo correcto sería que los alcanzaran por su buen desempeño y su aporte. Adicionalmente, hay que velar porque los requerimientos de mayores recursos no vayan en desmedro de los recursos a la educación pre escolar básica y media, donde deben estar las prioridades.

En cuanto al financiamiento estudiantil, se creará un panel de expertos para que proponga una reestructuración y se llegue a un único sistema integrado de becas y créditos, para que ningún estudiante con méritos quede afuera por su condición socioeconómica. Aquí la palabra clave es el mérito, pues no corresponde subsidiar a estudiantes cuya rentabilidad de estudiar no sea positiva, es decir, que no van a conseguir beneficios luego de estudiar que compensen lo que cuesta educarlos. Esto no sólo por lo que significa en término de recursos, sino principalmente por lo que pierde él mismo, tomando una decisión que no le conviene. En el corto plazo, se renegociarán las deudas de los 110.000 morosos del Crédito Solidario, se reducirá la tasa del Crédito con Aval del Estado a 4% a través de la participación de más instituciones financieras, se garantizarán becas para los estudiantes con mérito del 40% más pobre de la población, y se incrementará el monto de las becas técnico-profesionales. Esto irá acompañado de un perfeccionamiento del sistema de información, para que los jóvenes conozcan el ingreso esperado de cada carrera y lo puedan comparar con el costo del arancel.

En cuarto lugar, se propone perfeccionar el sistema de acceso a la educación superior, mejorando la medición de la PSU y considerando otros factores, como el ranking. Además, se apoyará el financiamiento de programas de propedéutico y nivelación de buenos alumnos con bajo desempeño en los procesos de selección. Esto había sido considerado en propuestas anteriores y parece una buena medida, siempre y cuando sea cada institución la que tenga la última palabra para decidir cuál de todos estos criterios usará para admitir a sus estudiantes.

Para mejorar la calidad se plantea un sistema de acreditación más exigente y transparente, que identifique los problemas que presenten las instituciones y promueva su mejoramiento, a la vez que entregue información clara a los postulantes. Para esto se hará una evaluación externa de todo el sistema. Se promoverá la renovación de la oferta curricular incentivando esquemas de formación general con especialización posterior, con carreras iniciales más breves, y se perseguirá el fortalecimiento de los vínculos con empleadores y sector productivo para mejorar la futura empleabilidad.

Dada la relevancia de la educación superior técnico-profesional, se propone incrementar el número y monto de las becas y créditos y mejorar el sistema de acreditación e información sobre las características de las

carreras, instituciones, empleabilidad y remuneraciones. Se pretende mejorar la articulación con liceos técnico-profesionales y con el sector productivo.

Finalmente, se tratan temas que no habían sido abordados en el GANE, pero que han sido pedidos por lo estudiantes. Se plantea respetar las normas de asociación y derecho de estudiantes a organizarse y constituir centros de alumnos y federaciones en las instituciones de educación superior. Además, se propone derogar los artículos que norman la forma de participación, de tal manera que cada universidad, centro de formación técnica e instituto profesional tenga la libertad para definirlo.

## Concluyendo

Según las autoridades, hasta antes de las marchas del jueves se habían perdido 60 millones de horas de clases y los daños a la propiedad pública en la comuna de Santiago ascendían a \$ 100 millones, y a la propiedad privada a \$ 1.000 millones. Estas cifras deben haber crecido bastante después de los sucesos del jueves. El movimiento estudiantil hizo el punto y llamó la atención respecto de los déficits de nuestro sistema educacional. Sin embargo, es hora de volver a clases. De hecho, es importante destacar que a estas alturas, se trata de un movimiento minoritario ya que de los 11 mil establecimientos educacionales escolares, 10.780 funcionan con regularidad, y el 93% de los estudiantes asiste normalmente a clases. Es precisamente esta mayoría silenciosa de estudiantes la que debiese estar en la mente de nuestras autoridades a la hora de presentar sus propuestas.

A estas alturas sobran las peticiones y también las propuestas. Se debiera avanzar en escoger aquellos aspectos que son realmente importantes y posibles de implementar en el corto plazo y enfocarse en ellos. Esto no impide que también se avance en propuestas de más largo plazo, que requieren una mayor discusión y análisis, y que no se deben tomar apresuradamente bajo la presión de este grupo de jóvenes que hoy en día, lo único que está haciendo es trabar la discusión, rechazar toda propuesta, deslegitimando con ello su propio esfuerzo inicial.

---

<sup>1</sup> Heckman, J. Y Carneiro, P. (2002) "The evidence on credit constraints in post secondary schooling". *The economic journal* 112 (octubre), pp.705-734.

<sup>2</sup> Ver nuestra crítica al actual modelo de Superintendencias en "Superintendencias en Tiempos de Cambio". LyD. Temas Públicos Nº 948, 18 de diciembre de 2009.