

BREVES DE POLÍTICA PÚBLICA

*Los textos que se reproducen a continuación han sido publicados por el **Centro de Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile** con el propósito de promover el debate sobre diversos asuntos de interés público y no representa necesariamente la opinión de sus autoridades de la Facultad ni de las de la Universidad de Santiago de Chile.*

REFORMA DE LA EDUCACIÓN: LA HORA DE LAS DEFINICIONES

Agosto, 2015 n° 38

El cambio de ministro de fines de junio dio cuenta de un problema en la gestión gubernamental de la reforma de la educación, sector puesto en una muy alta posición en la agenda pública desde 2011 y marcado como prioritario en el programa de gobierno de Michelle Bachelet. Hoy el gobierno está en medio de conflictos con buena parte de los actores de la educación, lo que parece deberse en importante medida a la ausencia generalizada de definiciones en los fines, medios y plazos del proceso de reforma.

La educación parvularia

Este proceso, a pesar de las turbulencias y confusiones, no debe hacer perder de vista que la primera prioridad de la política educacional debe estar en la infancia temprana, según recalca la literatura especializada. Las capacidades no cognitivas, como el control de sí mismo, la aptitud a cooperar con otros y a evolucionar en la sociedad, se determinan antes del ingreso a la escuela básica. Estas aptitudes no cognitivas afectan significativamente, a su vez, las de tipo cognitivo, que se traducen en posteriores resultados escolares, en la probabilidad de avanzar hasta estudios de nivel universitario y en el desempeño en ellos.

Evidencia reciente obtenida mediante resonancias magnéticas de 389 niños de 4 a 22 años sugiere que la situación económica parental opera sobre el rendimiento de los niños a través de un mecanismo neurobiológico, con estructuras específicas del cerebro vinculadas al funcionamiento del aprendizaje y de la educación (atención sostenida, planificación y flexibilidad cognitiva) que son vulnerables al entorno de la pobreza, como el stress, la estimulación limitada y la nutrición. El potencial de los niños para el éxito académico se reduce a edades tempranas por estos factores. Un 20% de la brecha en los test de desempeño podría explicarse por retrasos de maduración en los lóbulos frontal y temporal. Mientras más tiempo viven los niños en la pobreza mayores son sus déficits académicos. Estos patrones persisten hasta la adultez. Intervenciones que mejoren los entornos y cuidados de los niños podrían alterar positivamente el vínculo entre pobreza infantil y déficits cognitivos y de rendimiento académico.

Desde el año 1999 se considera en Chile a la Educación Parvularia como el primer nivel del sistema educativo. Atiende a niños y niñas desde su nacimiento hasta su ingreso a la educación básica. En abril de 2015 se creó la Subsecretaría de Educación Parvularia y la

Intendencia respectiva, estableciéndose además la obligatoriedad de contar con la autorización del Ministerio de Educación para que salas cunas y jardines infantiles puedan funcionar. Se agrupa en una sola institución a funcionarios de la Subsecretaría de Educación y la Junta Nacional de Jardines Infantiles.

Esta nueva institucionalidad apoyará la ampliación de la cobertura preescolar, hoy sustancialmente inferior a la de la escuela, y el control de las entidades privadas que funcionan en ésta área. La meta del Ministerio de Educación para la educación parvularia — niños y niñas de cero a seis años— es avanzar a los estándares de la OCDE (en torno al 60%) con un aumento de 140 mil plazas. El salto más fuerte se espera en el nivel de salas cuna de cero a dos años, pasando de la cobertura actual cercana al 17% a un 30%. En el nivel medio —jardín infantil— la meta es subir de un 43% a un 50% de cobertura, mientras que en prekínder y kínder se proyecta pasar del 90% al 95% en 2018.

La educación escolar

En el proceso de reforma no se ha enfatizado lo suficiente la necesaria rediscusión de los fines de la escuela, involucrando a padres, profesores y profesionales en todos los niveles y también a los alumnos de cursos superiores. El punto de partida debe ser atribuirle a la escuela obligatoria el deber de “formar ciudadanos cabales con la capacidad de pensar por sí mismos, poseer una mirada crítica sobre las tradiciones y comprender la importancia de los logros y los sufrimientos ajenos”.¹ Todos deben poder contar con medios para adquirir un núcleo común de conocimientos, de capacidades y de cultura que debe permitir la integración en la sociedad mediante la continuidad de estudios, un futuro personal y profesional y el ejercicio de la ciudadanía.

La escuela debe formar siete tipos de competencias: a) el dominio de la lengua materna, la comprensión y redacción de textos y la expresión escrita y oral; b) la práctica de otras lenguas; c) el dominio de los principales elementos de las matemáticas y de la cultura científica y tecnológica; d) el dominio de las técnicas de la información y la comunicación; e) el dominio de la cultura humanista, de la historia, la geografía, la literatura y las artes; f) la práctica de las reglas cívicas; g) la práctica de la autonomía y la iniciativa para concebir, crear y realizar.

En las condiciones de desigualdad prevalecientes, el desafío principal es permitir que los niños que viven en condiciones de pobreza puedan ser parte del proceso de integración a través de la escuela.²

La escuela pública debe desmunicipalizarse porque la desigualdad y fragilidad de la administración comunal reproducen y amplifican la polarización educativa existente, donde la clase social y el lugar en que se nace siguen marcando los destinos y proyectos de vida. Pero no parece una buena idea crear un centenar de nuevas administraciones

¹ Nussman, M. *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Buenos Aires: Katz, 2010.

² Un estudio sobre niños adoptados mostró que, despejando los factores genéticos, los recursos financieros de los padres determinan los rendimientos cognitivos de los niños. Ver Duyme M, Dumaret AC, Tomkiewicz S. “How can we boost IQs of “dull children”? a late adoption study”. *Proc Natl Acad Sci U S A*. 1999;96(15):8790-8794.

educativas autónomas complejas de diseñar, y difíciles y lentas de poner en marcha. Parece más sensato que se transfiera progresivamente las escuelas municipales a servicios de educación con base regional, con algunas excepciones, de modo semejante a los servicios funcionalmente descentralizados de Vivienda y Urbanismo (15), o a lo sumo de Salud (29).

La fragmentación y carencia de adscripción a un escalón administrativo constituido y formal puede hacer fracasar, por carencia de responsables claros y pertinentes, la reforma de la escuela pública y llevarla a su definitiva marginalización en entidades de las que nadie se hace cargo, frente a un sistema escolar particular subvencionado fortalecido, aunque en adelante sin fines de lucro. Un sistema escolar público que sólo se hace cargo de los niños con más problemas formativos y que nadie más recibe está condenado al fracaso y a la consagración de la discriminación social en la escuela.

Para que esto no ocurra, la educación pública no debe ser financiada por subsidio a la demanda, sino por subsidio a la oferta, es decir a los gastos de inversión y funcionamiento de establecimientos bien equipados, situados en todo el territorio, y con docentes suficientemente formados y remunerados. Si en el corto plazo esto tiene como consecuencia muchos menos alumnos por profesor en las escuelas públicas, bienvenido sea para aumentar la “calidad” del proceso educativo, si es que esta noción tiene algún sentido, pues lo pertinente es fortalecer los insumos del proceso docente y mejorar los climas escolares con proyectos de establecimiento pertinentes basados en conductas cooperativas y dirigidos por equipos de gestión motivados.

La nueva escuela pública debe construirse con equipamiento de excelencia y una carrera docente que cuente con el compromiso del profesorado, hoy bloqueado por una dialéctica de desdenes elitistas y defensas corporativas que se retroalimentan en vez de construir un proyecto común.

La llamada Ley de Inclusión, publicada el 8 de junio de 2015, asegura que a fines de 2017 todos los sostenedores de colegios que deseen permanecer en el sistema subvencionado deberán estar organizados como entidades sin fines de lucro y que todos los recursos destinados a la educación deberán ser usados en los proyectos educativos.

A partir de 2016, los colegios que hoy son gratuitos y sin fines de lucro —todos los públicos y muchos particulares subvencionados— y aquellos particulares subvencionados que se transformen en corporaciones sin fines de lucro y vayan abandonando el financiamiento compartido, comenzarán a recibir el nuevo Aporte de Gratuidad y la nueva Subvención Escolar Preferencial para estudiantes preferentes. Además, aquellos colegios con convenio SEP verán reajustada esta subvención en un 20%.

Como efecto de estos nuevos aportes, en los dos primeros años de vigencia de la ley más de 730 mil estudiantes podrán acceder a una educación gratuita. Se espera que en 2018 el 93% de los estudiantes que asistan a escuelas que reciben aportes públicos lo hagan gratuitamente. El mayor gasto público alcanzará 1130 millones de dólares anuales.

A partir de 2017 todos los colegios que reciben aportes del Estado deberán aceptar a todos los postulantes en tanto dispongan de vacantes. Si la demanda excede las vacantes existentes, deberán usar un sistema de selección aleatoria, aunque con preferencia a los

hermanos de alumnos que ya estudian en el establecimiento e hijos de los trabajadores del mismo. Este procedimiento va a asegurar una mayor integración social en las escuelas, pero no considera a los colegios particulares pagados (un 8% de la matrícula de hijos e hijas de las familias de más altos ingresos), ni asegura la continuidad de la educación pública.

Los establecimientos con proyectos educativos artísticos, deportivos y/o de alta exigencia académica podrán —previa acreditación ante el Ministerio de Educación y aprobación del Consejo Nacional de Educación— establecer procesos de selección de hasta un 30% de su matrícula en función de las características particulares de cada proyecto, exceptuando cualquier tipo de selección académica. El proceso de readecuación de los actuales establecimientos que practican procedimientos de selección por rendimiento tomará cinco años. La ley impide la cancelación de matrícula por rendimiento y permite repetir un curso en la enseñanza básica y otro en la enseñanza media.

La educación superior técnica

Cuatro de cada diez jóvenes egresan de la enseñanza media desde la educación técnico profesional y más de la mitad de quienes ingresan a la educación superior optan por planteles técnico-profesionales. Mejorar el desempeño de la educación superior técnica será central para invertir la pirámide educativa basada en el privilegio de la universidad en el imaginario social. En los nuevos 15 Centros de Formación Técnica estatales, bajo tuición de universidades públicas, y en las entidades privadas sin fines de lucro selectivamente acreditadas, debe llegarse a la brevedad a la gratuidad completa en la mayoría de las carreras. Los CFT estatales permitirán crear una red con capacidad de articularse con los liceos técnicos profesionales y, es de esperar, con una inexplicablemente postergada redefinición del sistema de formación continua.

La educación universitaria

En la educación superior universitaria no se debe avanzar a más gratuidad antes de redefinir sus fines.

En primer lugar, debe otorgarse roles públicos a las universidades estatales, hoy carentes paradójicamente de toda misión por una supuesta autonomía malentendida, y financiarlas en función de esos roles. Un nuevo mecanismo debe incluir una dotación de docencia por alumno por tipo de carreras que asegure a la brevedad posible una amplia gratuidad en pregrado —no completa, en ausencia de un sistema tributario que asegure una mayor progresividad en el impuesto a la renta, es decir con un arancel graduado por ingresos familiares—, con una duración de carreras que en muchos casos debe disminuir a cuatro años y con un límite de tiempo para terminar la carrera con subsidio, así como una combinación de becas y crédito subsidiado en los postgrados, así como una dotación para investigación y extensión fijadas en convenios de programación de al menos tres años concordados con la autoridad sectorial. Estos convenios deben incluir objetivos de matrícula por área del conocimiento y tipo de formación profesional.

Las universidades estatales regionales deben ser dotadas de roles específicos en conexión con las estrategias regionales de desarrollo. La acreditación de las Universidades Estatales debe ser parte de los convenios de programación, en los que el Estado asuma una responsabilidad con sus universidades en base a objetivos periódicamente evaluados. Una segunda categoría debe ser la de universidades de propiedad no estatal con fines públicos, acreditadas en materia de docencia (incluyendo la exigencia de pluralismo de la enseñanza), investigación (sin limitaciones extra científicas financiadas con recursos públicos) y extensión (sin proselitismo de credo o ideología). La gratuidad debe asegurarse en este espacio para los estudiantes de menos ingresos y complementarse con créditos subsidiados para el resto hasta que no se establezca una progresividad tributaria que haría justificable la extensión a todos, con regulación de los aranceles máximos y con fondos concursables de investigación y extensión.

Una tercera categoría, la de universidades privadas sin fines públicos, debe ser también regulada con acreditación periódica, no recibir subsidios públicos, obligarlas a ser propietarias de los inmuebles que usan y prohibir la terciarización de servicios pedagógicos.

La gratuidad completa sin redefiniciones institucionales y sin marco regulatorio puede abrir la puerta a más subsidios regresivos sin contrapartida, que terminan beneficiando a intereses privados y aumentando la desigualdad de oportunidades.

Los estudiantes más pobres tienen derecho a recibir una educación gratuita y de excelencia en carreras que tengan un destino laboral cierto en entidades de educación superior estatales (para lo cual éstas deben aumentar sustancialmente una oferta pertinente de matrícula) o privadas sin fines de lucro que el Estado acredite con estrictez para cumplir fines públicos. Este no debe dilapidar recursos transfiriéndolos a privados que prestan un servicio mediocre y desvían recursos para sus propios fines y a estudiantes de familias de altos ingresos que pagan pocos impuestos, dada la estructura regresiva del sistema tributario.

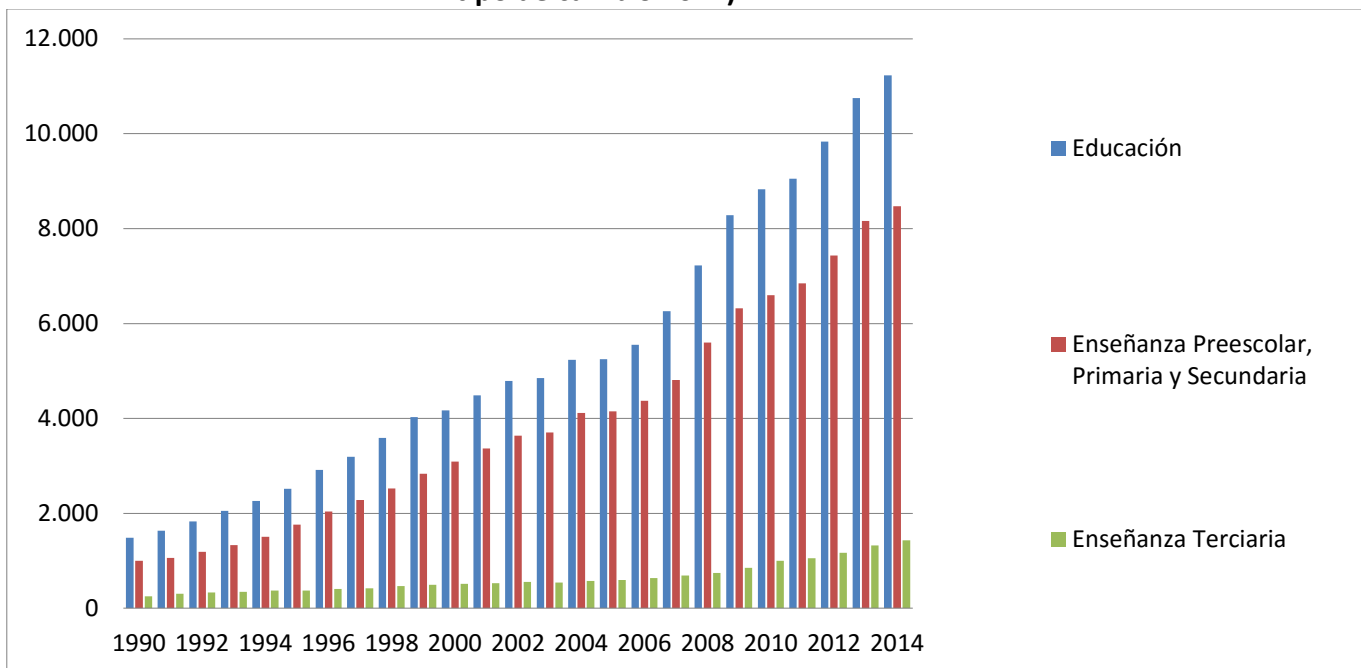
La presión por más transferencias a entidades educativas privadas sin fines públicos no contribuye a la adecuada asignación de los recursos escasos de todos los chilenos que administra el Estado, aunque se haga falazmente a nombre de los más pobres

Cuadro: Composición de la matrícula escolar, 1990-2015 (en porcentaje)

Tipo de Matrícula	1990	1994	2000	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Municipal</i>	57,8	57,1	53,7	46,6	40,7	39,6	38,3	37,7	37,0	36,5
<i>Corporaciones</i>	1,9	1,7	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3
Total Municipal	59,7	58,7	55,3	48,2	42,1	41,0	39,7	39,1	38,3	37,8
Particular Subvencionado	32,4	32,3	35,8	45,0	50,8	51,8	53,1	53,6	54,2	54,6
Particular Pagado	7,9	8,9	8,9	6,8	7,0	7,2	7,2	7,3	7,5	7,6
Total General	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

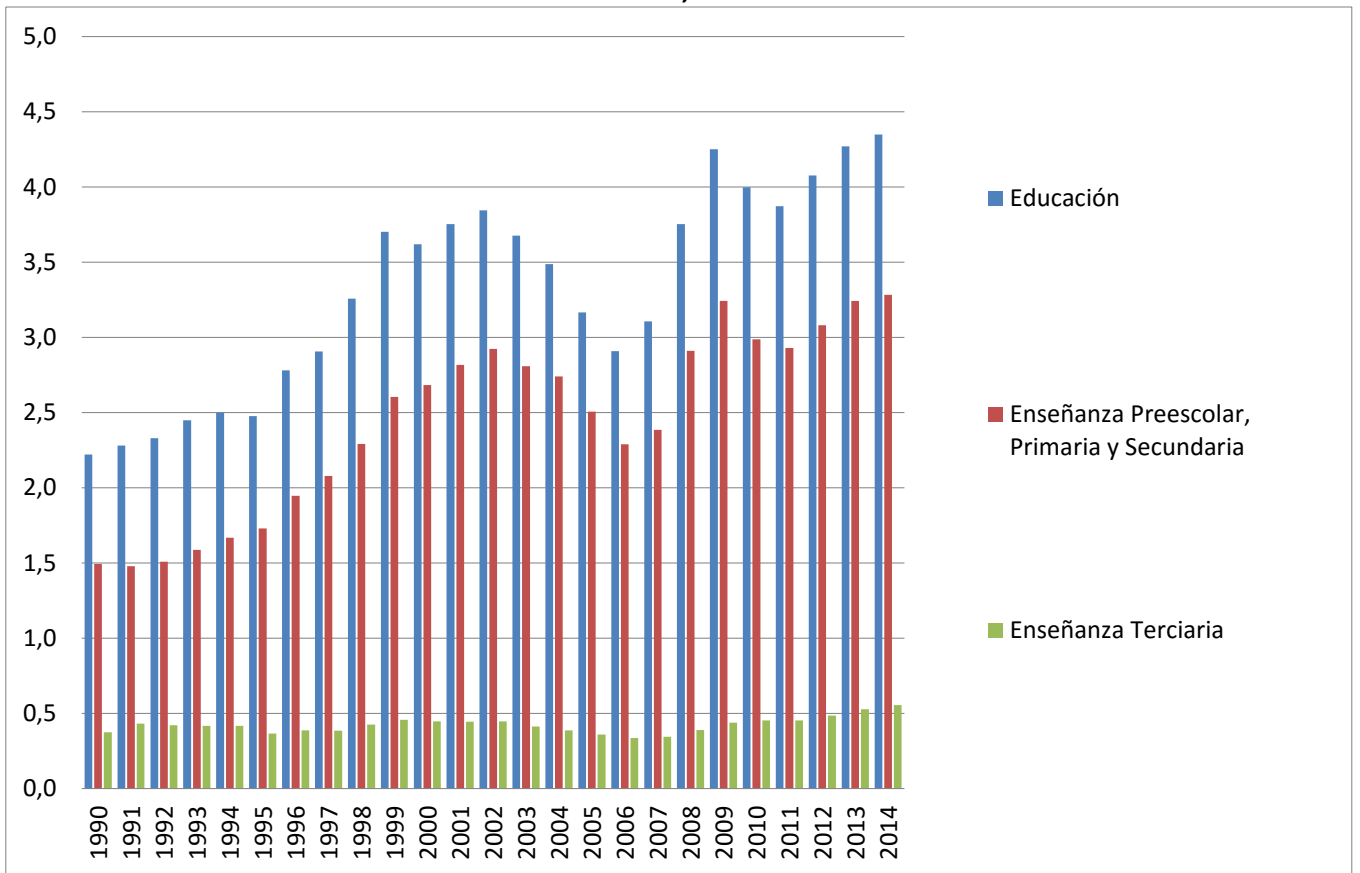
Fuente: Ministerio de Educación.

Gráfico 1: Gasto Público en Educación, 1990-2014 en millones de US\$ (pesos de 2014 a tipo de cambio 2014)



Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 2: Gasto Público en Educación, 1990-2014 en % del PIB



Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.