

MITOS, PROBLEMAS Y PROPUESTAS PARA LA EDUCACIÓN PÚBLICA FISCAL.

Presentación Encuentro Giropais
Mariana Aylwin¹
Agosto 2008

Criterio de realismo: construir consensos

Los acuerdos en educación nunca han fluido naturalmente en nuestro país. Al contrario, desde los albores de la República, Chile ha convivido con visiones diferentes sobre lo que hay que hacer en educación. El debate entre libertad de enseñanza y derecho a la educación ha marcado la historia de la educación chilena, en ocasiones convirtiéndola en el campo de batalla ideológica sobre el tipo de sociedad que se quiere construir, más que en la discusión sobre los problemas y desafíos de la política educativa. La ENU y la LOCE representan episodios de esa historia en el siglo XX. La prioridad que recuperó la educación en la agenda pública tras las sorpresivas protestas estudiantiles de 2006 y el intenso debate que se ha llevado a cabo, demuestran que si bien hay un objetivo ampliamente compartido como es lograr una educación de calidad sin discriminaciones y con opciones de desarrollo para todos, subsisten las diferencias ideológicas y no hay una visión común sobre los caminos para lograrlo. La realidad también nos muestra, que ninguna de las visiones encontradas cuenta con una clara mayoría democrática para resolver las diferencias. De allí que no tenemos otra opción que avanzar en la construcción de acuerdos – con toda la complejidad que conlleva fijando la preocupación en los problemas concretos que hoy tenemos. Esto significa centrar el debate en la política educativa más que en la ideología, y hacer un esfuerzo para entender la realidad y despejar los mitos que están entrapando los cambios que requiere nuestra educación.

I. Entender la realidad

El contexto de nuestro sistema escolar. ¿Dónde estamos como país?

En Chile se educan cerca de 3.200.000 niños y jóvenes en educación básica y media,² distribuidos en alrededor de 9.500 establecimientos educacionales. Más del 90% de ellos tienen financiamiento público, a través de una subvención estatal que reciben sostenedores municipales y privados, por el servicio educativo que brindan a cada estudiante que asiste a clases. Actualmente la mitad de la matrícula escolar asiste a establecimientos municipales; el 42% a establecimientos particulares subvencionados y un 8% a particulares pagados sin subvención estatal. Por su parte, el 60% de los colegios son municipales, el 34% particular subvencionados y el 6% particular pagados.³

¹ Agradezco los comentarios de Cristián Larroulet y Max Colodro en la presentación de esta propuesta el 14 de agosto. Varios de ellos están recogidos. También, los aportes previos de Paulina Aranedo, Ernesto Tironi, Eduardo Engel, Álvaro Clarke, Joaquín Vial, Felipe Arteaga y Carlos Portales.

² En esta presentación nos referiremos fundamentalmente a la enseñanza básica y media

³ Anexo: Cuadros 1 y 2 Matrícula según nivel 1990-2005 y porcentaje según dependencia. Cuadro 3 Establecimientos por dependencia y nivel urbanos y rural

Masificación

La educación chilena está viviendo el impacto de su masificación, además de los profundos cambios culturales que ha traído consigo la globalización y las nuevas tecnologías. Hoy están en el sistema escolar los que nunca antes accedieron a él. En 1990 había 2.973.752 estudiantes de los cuales sólo poco más de 700 mil cursaban enseñanza media. En el año 2005, teníamos 3.6652 227, de los cuales más de un millón estaban en la enseñanza media. La cobertura de la educación primaria es universal y la de secundaria llegó a 85%.⁴ Por su parte, en 1990 no más del 16 % de los jóvenes llegaba a la educación superior, mientras el año 2006, lo hicieron más de 40 de cada 100. Tanto la educación secundaria como la terciaria dejaron de ser para una elite. Chile es el país que más ha avanzado en cobertura en América Latina, integrando a todos los sectores socioeconómicos a la educación.

Masificación de los docentes

El proceso de masificación se ha expresado también en una significativa expansión del número de docentes. Entre 1998 y 2004 el total de docentes aumentó en un 22% (en los colegios particular subvencionados en 68%).⁵ La rápida expansión de un recurso humano con que el país no contaba se expresa en una débil formación profesional de los docentes. Entre 1997 y el 2003 los alumnos matriculados en carreras de pedagogía aumentaron de 25 mil a 75 mil.⁶ Por lo tanto, es evidente que Chile aún no cuenta con los profesores que necesita para enseñar a los estudiantes del siglo XXI. Agréguese a ello, el déficit de docentes en disciplinas como matemáticas, ciencias e inglés. De este modo, los mejores profesores van a establecimientos que pueden pagar más, mientras los más pobres deben contentarse con los docentes más débiles, cuando no con personas habilitadas por el Ministerio de Educación para ejercer como tales. Siendo los profesores el principal factor para lograr buenos aprendizajes en los estudiantes, su formación y apoyo representan el desafío más importante que enfrenta el país para mejorar la calidad de su educación.

Globalización , cambios tecnológico y brecha cultural

El proceso de masificación ha coincidido con el impacto de la globalización y las nuevas tecnologías que se expresa en el proceso de enseñanza y aprendizajes y en los profundos cambios culturales sobre los cuales la educación chilena está aún sin respuestas. Los docentes se han quedado sin la función que desarrollaron por siglos: e transmitir el conocimiento de generación en generación; las instituciones de educación dejaron de ser los templos del conocimiento; hay más conocimiento fuera que dentro de la escuela, éste se duplica cada vez más rápido y, el acceso a la información está diseminado en muchas fuentes. Por otra parte, los niños y jóvenes manejan con soltura unos códigos que los adultos no entienden y se expresan a través de nuevos lenguajes, intereses y formas de vida. Ni laa formación ni las prácticas docentes se están haciendo cargo de esta brecha cultural.

Financiamiento

Entre 1990 y el 2006 la inversión pública que Chile ha hecho en el sector educativo ha crecido 4 veces (del 2,3% del PIB al 3,5), representando más del 15% del gasto público

⁴ La mayoría de los países latinoamericanos tiene como meta llegar al 2015 con 75% de cobertura en enseñanza media conforme a “los Objetivos del Milenio”

⁵ Cuadro 4 Evolución docente 1998/2004.

⁶ Dagmar Raszynski y Gonzalo Muñoz “ Reforma Educacional : el difícil equilibrio entre la macro y la micropolítica” Serie estudios Cieplán, febrero 2007

total.⁷ No obstante, este fuerte incremento permite financiar una subvención promedio de cerca de 40 mil pesos mensuales por estudiante que, en comparación con los 150 mil que gastan las familias acomodadas en la educación de sus hijos, es claramente insuficiente para invertir en calidad y mantiene la brecha de inequidad entre quienes pueden pagar y quienes no pueden hacerlo. Así mismo, comparando con el gasto de los países desarrollados, el gasto público que hace Chile en educación sigue siendo en términos reales y proporcionalmente menor en relación al PIB. Incluso es más bajo que la mayoría de los países latinoamericanos.⁸ Al gasto público, se agrega el gasto privado que también se elevó significativamente, lo que ha hecho que entre 1990 y el 2000 el gasto total en educación haya crecido de un 3,8 a un 7,4 del PIB. El financiamiento compartido que se expandió después de 1993, ha aportado importantes recursos de las familias a la educación. En 2004 el 72% de la matrícula del sector particular subvencionado y el 6% del sector municipal se encontraba bajo el régimen de financiamiento compartido, con un aporte de 168.000 millones de pesos y un cobro promedio por alumno de cerca de 12 mil pesos mensuales.⁹

Resultados

A pesar del enorme esfuerzo que el país ha hecho en inversión y reformas educativas, los resultados en las mediciones de aprendizaje de los estudiantes tanto nacionales como internacionales, no han mejorado y siguen siendo bajas. En el caso del SIMCE, en una escala con una media de 250 puntos, el promedio nacional de los 4^{os} básicos se sitúa en 254 en lenguaje y 246 en matemáticas y, el 40% de los alumnos, se encuentra en el nivel de logros más bajo conforme a los estándares fijados por el Ministerio de Educación. Así mismo, estos resultados muestran grandes diferencias entre grupos socioeconómicos.¹⁰ El sector municipal que atiende a la mayoría de los estudiantes que provienen de los hogares más pobres obtiene los peores resultados. No obstante, ellos son similares a los de los colegios particular subvencionados que atienden a los estudiantes del mismo nivel socioeconómico, lo que demuestra el efecto de la alta segmentación social de las escuelas chilenas.¹¹ La situación de los 4^{os} básicos es semejante a la de los niveles de 8^o y 2^o Medio y tampoco varía en los resultados de las pruebas de selección universitaria (PSU). En el caso de las mediciones internacionales, Chile se encuentra en un nivel mucho más bajo que los países de la OCDE, pero sobre el promedio de los países latinoamericanos (aunque en una posición semejante). Es así como, mientras los primeros tienen un promedio del 22% de sus estudiantes en los dos niveles inferiores de la prueba Pisa de Matemáticas 2006 aplicada a estudiantes de 15 años, Chile tiene en esos niveles a más de la mitad de sus estudiantes. Los resultados en Lectura son un poco mejor porque sitúan a Chile en la mejor posición entre las naciones latinoamericanas que se midieron ese año y porque obtuvo una mejora importante en relación a la prueba anterior. Por su parte, aún nuestros estudiantes de los colegios de elite no logran situarse en el nivel más alto y sólo un 4% en Lectura y un 1% en Matemáticas lo hace en el nivel 5.¹²

⁷ Cuadro 5. Evolución del gasto en educación, 1990-2008

⁸ En Pilar Romagnera y Alejandra Mizala, Calidad de la educación en Chile, 2005

⁹ Cuadro 6, Evolución del Financiamiento Compartido

¹⁰ Cuadro 7 SIMCE 2007

¹¹ González, Mizala y Romaguera, 2002 y 2004; Carnoy, 2005; Auguste y Valenzuela, 2004). Incluso existen estudios que sugieren que los establecimientos municipales serían relativamente más efectivos para estudiantes que provienen de entornos familiares desaventajados (Tokman, 2001).

¹² Cuadros 8 y 9: resultados PISA 2006, Matemáticas y Lenguaje

La realidad de nuestras escuelas

Más allá de la dependencia de nuestros colegios, sus principales problemas son comunes y los encontramos tanto en la educación municipal y en la privada.

- Debilidad en la formación disciplinaria de los docentes y enseñanza tradicional
- Docentes con bajas expectativas respecto de los alumnos y el contexto social, especialmente en los sectores más vulnerables
- Activismo y dispersión de iniciativas
- Liderazgo de los directores centrados en lo administrativo y no en lo pedagógico.
- Escasa planificación, improvisación y acciones sobre lo urgente.
- Escasa y mala evaluación. Se califica en vez de evaluar para mejorar.
- Mal uso del tiempo escolar.
- Bajo aprovechamiento de recursos (textos, informática, etc).
- Escaso uso de información y rendición de cuentas

Condiciones para mejorar

Sin embargo, la reforma educacional de los noventa ha sentado bases sólidas para mejorar: nuevo currículum; jornada escolar completa en la mayoría de los establecimientos educacionales; mejoras importantes en condiciones laborales y remuneraciones de los docentes; infraestructura y equipamiento; sistemas de evaluación de aprendizajes, de profesores y de directivos; programas ministeriales focalizados en sectores más pobres. En los últimos años: fuerte impulso a la educación preescolar y subvención universal para los niños de 4 años; aumento de un 15% la subvención general; subvención preferencial hasta 4º básico; 100 millones de US\$ para mejorar la gestión municipal. Esto apunta a apoyar la educación de los estudiantes más vulnerables. Así mismo, hay mayor conciencia de la sociedad con demandas más exigentes; se ha desarrollado un amplio debate educativo; se discute en el Congreso el reemplazo de la LOCE por la LGE y la creación de una Superintendencia y una Agencia de Calidad. Chile tiene las mejores condiciones para mejorar su educación en América Latina, pero debemos hacerlo con sentido de urgencia porque los atrasos en un mundo global y competitivo y de cambios vertiginosos en el tiempo, tienen un alto costo, mucho mayor que los atrasos de siglos anteriores.

II. Despejar Mitos

Primer mito: la educación pública de antes como un ideal a retomar.

La discusión de Ley General de Educación se ha visto entrampada por demandas sobre aspectos que el proyecto no contiene, especialmente la reforma de la “educación pública”. Si bien uno de los temas prioritarios que la política educativa debiera abordar tras la aprobación del marco legal general es efectivamente el de la educación municipal, el debate se ha precipitado puesto que los parlamentarios oficialistas han condicionado su aprobación de la Ley General a la presentación de un proyecto sobre “educación pública”. Los argumentos para la reforma del sistema municipal, más que en un diagnóstico objetivo sobre su realidad, se han fundamentado principalmente en consideraciones ideológicas. Para unos, sus problemas derivan de la “mercantilización” de la educación y del abandono del Estado de su función educadora, lo que estaría fomentando la privatización y agrandando la inequidad. Son los mismos que ponen su ideal en la “educación pública” de antes, integradora y de excelencia, aunque la evidencia demuestre que en los años sesenta apenas un 14% ingresaba al primer año de secundaria y sólo 4 de cada 100 llegaba a cursar estudios superiores. Por

lo tanto, el primer mito es que teníamos una educación ejemplarmente democrática cuando era un privilegio y una fuente de segregación mayor que ahora.¹³ Podía ser de excelencia, pero era sólo para una elite de estudiantes hijos una clase media emergente y de trabajadores industriales ilustrados.

Segundo Mito: las mejoras dependen del sistema.

Por otra parte, desde miradas distintas, prevalece también una visión de que las mejoras en educación dependen de su institucionalidad. Para algunos, pareciera que bastara con terminar con el Estatuto Docente, fuente de todos los problemas de la educación municipal; para otros, la solución de todos los males es la “desmunicipalización”. Lo cierto es que la evidencia respecto al cambio escolar y escuelas efectivas, demuestra que los resultados se juegan en las escuelas, mucho más que en su institucionalidad. Las leyes y el sistema pueden favorecer o entorpecer aquello que las escuelas requieren para mejorar. Pero, aquello que es fundamental, tiene que ver con condiciones previas que cualquier sistema tiene que considerar. La experiencia internacional demuestra que los modelos de administración efectivos tienen formas muy distintas. Hay sistemas altamente centralizados que tienen éxito en sus resultados educativos (Finlandia, Corea) y otros, muy descentralizados como Holanda, Suecia (con un sistema municipal) Irlanda o Inglaterra que también brindan una educación de calidad. En Nueva Zelanda la administración fue traspasada a los padres de familia. Lo que sí tienen todos estos casos exitosos, son factores comunes que hacen posible que las escuelas entreguen una educación de calidad. De allí que, más que discutir acerca de quién debe administrar la educación provista directamente por el Estado, el debate debiera centrarse en cuáles son los problemas objetivos que están impidiendo que sus escuelas brinden una educación de calidad y cuáles son las competencias, recursos y apoyos que bajo cualquier forma de administración, deben garantizarse. El reciente Informe Mc Kinsey, que investigó 25 países con mejores resultados en la prueba PISA (con sistemas muy distintos entre sí), señala que el factor común más relevante, es la calidad de los docentes: reclutamiento de personas aptas y formación adecuada como buenos instructores.¹⁴ Sin embargo, la problemática de nuestros docentes, su reclutamiento, su formación y los apoyos que requieren para desempeñar su tarea, no tienen la misma importancia en la discusión política y cuando se pone en la agenda, lo hace en la defensa de intereses gremiales que muchas veces van en el sentido opuesto a lo que hay que hacer.

III: Los problemas de la educación municipal.

1.- Una población escolar vulnerable y heterogénea

Alrededor de 6.100 establecimientos municipales educan al 50% de la matrícula escolar en los 350 municipios del país. En 72 de ellos, la educación municipal es la única oferta educativa. El 70% de sus alumnos provienen de los hogares de más escasos recursos, por lo tanto el sistema municipal es una alternativa fundamental para mejorar las condiciones de vida de esos sectores.¹⁵ Si consideramos que uno de los factores más gravitantes en los resultados educativos está dado por el capital cultural y el nivel

¹³ Cuadro 10 Cobertura educacional 1960-2003

¹⁴ En Documentos Preal 41, julio 2008

¹⁵ Mario Marcel, Mejoramiento de la gestión y la calidad de la Educación Municipal de Mario Marcel y otros, Politeia, 2007

socioeconómico de las familias, además está señalando su importancia para reducir las brechas de inequidad de la sociedad. Es en esos sectores donde mayor impacto tiene la escuela. Así mismo, el hecho de que el sistema educacional esté acogiendo a todos los estudiantes, tiene como consecuencia una gran heterogeneidad entre los estudiantes. Están los niños y jóvenes de distintas etnias que antes estaban segregados; los que tienen problemas de aprendizaje que antes abandonaban la educación; los que tienen problemas conductuales que ni siquiera llegaban a ella o eran expulsados. ¡Qué decir de los estudiantes con necesidades educativas especiales! Esta diversidad impacta con más fuerza a la educación municipal puesto que está llamada a garantizar el derecho a la educación para todos y, - no existiendo una política de Estado para atender la diversidad con una educación pertinente a las distintas características de los estudiantes -, termina afectando el rendimiento y los resultados de la educación municipal y expulsando de sus colegios a los estudiantes con expectativas más altas para su educación.

2.- Costos altos e ineficientes.

Al menos dos factores están incidiendo en los problemas permanentes de financiamiento que enfrenta el sistema municipal: a) la alta dispersión de su matrícula en muchos establecimientos y la pérdida de matrícula, especialmente en básica. Esta tendencia se agrava por factores demográficos (hay y habrá menos niños); b) el incremento permanente del costo de la planilla docente, como consecuencia de que sus remuneraciones están ligadas a experiencia (bienios) y perfeccionamientos, incentivando la permanencia de docentes de más edad que, además, no tienen incentivos para jubilar por la situación provisional que les afecta. En efecto, entre 1990 y el 2005 la matrícula de la educación municipal creció levemente (1%) mientras la matrícula del sector particular aumentó en un 53% y la de los colegios privados en 31%. De este modo la participación de la matrícula del sector municipal en el total, disminuyó en un 10% (del 60% al 50%). El sector particular subvencionado en cambio, aumentó del 33% al 42% y el sector privado se mantuvo en torno al 8%. El sistema municipal ha tenido una disminución de matrícula en la enseñanza básica (-6%), en circunstancias que el sector particular subvencionado creció en ese nivel en un 44% y el sector particular pagado en un 27%. En el caso de la educación media, donde la matrícula nacional se incrementó en 46%, el sector municipal sólo lo hizo en un 27%, mientras el sector particular subvencionado creció en un 78%.¹⁶ En el año 2005 había 5.746 establecimientos municipales para una matrícula de 1.605.410 estudiantes, mientras el sector particular subvencionado distribuía 1.332.000 alumnos en 3213 colegios. Aunque el 85% de la matrícula municipal está en zonas urbanas, el 67% de sus colegios, casi todos de básica, están en zonas rurales, con un promedio de 65 alumnos por establecimientos. En los últimos 15 años, la matrícula básica rural disminuyó en un 18%, aunque los colegios sólo lo hicieron en un 10%. A su vez, éstos contratan el 43% de las horas docentes del sector municipal en educación básica. Por otra parte, la estructura de edad de los docentes es mayor en el sector municipal lo que significa que paga en promedio un 14% más por la hora docente.¹⁷ Por último, tiene mayores dificultades para poner término a los contratos de los docentes y muchos profesores en edad de jubilar (alrededor del 10%) no se van porque forman parte de los trabajadores del sector público que se verán afectados en sus jubilaciones al haber asumido el sistema provisional de AFP. Los municipios vienen transfiriendo crecientes recursos de sus presupuestos para cubrir el déficit que les produce la administración de la

¹⁶ Cuadros 12 y 13 Comportamiento de la matrícula por nivel y dependencia 1990-2005; Variación de establecimientos por dependencia 1990-2005

¹⁷ Cuadro 14 .Datos de estudio cit. Mario Marcel

educación.¹⁸ En este contexto, la proyección demográfica que está afectando a la educación básica y que pronto afectará también al nivel de enseñanza media, más la competencia del sector privado que se ha mostrado más ágil para asumir el aumento de cobertura, seguirá ahondando la crisis financiera de los municipios si no se abordan soluciones que lo impidan.

3. Problemas de gestión

Los problemas que afectan la gestión de la educación municipal, la pone en una situación de desventaja respecto de los colegios privados subvencionados. Entre ellos:

- **Doble dependencia de los establecimientos municipales y separación de la gestión institucional y la pedagógica.** En la práctica se ha producido una superposición de funciones entre el Ministerio de Educación y los Municipios. Estos se hacen cargo de la gestión administrativa y el Mineduc llega directamente a las escuelas y liceos con sus programas pedagógicos. Por lo tanto, el sostenedor no pone su foco en los objetivos educativos y tampoco se siente responsable de sus resultados. Por otra parte, el gremio docente negocia directamente con el gobierno las remuneraciones y los programas que puedan afectar sus condiciones laborales; los municipios tienen amplias facultades para contratar a sus docentes, pero no participan en su evaluación ni en la estructura de sus remuneraciones; así mismo tienen restricciones operativas y financieras para disminuir horas de trabajo y despedir docentes, tanto por mal desempeño o por reducciones de matrícula.
- **Equipos técnicos-pedagógicos débiles o inexistentes** especialmente en las comunas más pequeñas donde hay muchos establecimientos educacionales dispersos y con pocos estudiantes. Una encuesta aplicada a equipos técnicos revela que más del 40 % señala que sus principales objetivos son la matrícula y asistencia a clases de los estudiantes; la mantención y mejora de la infraestructura y el equipamiento y la integración de alumnos con dificultades o atrasos de aprendizaje.¹⁹ La responsabilidad educativa no está entre sus prioridades. Por otra parte, la planificación es escasa: el PADEM que se realiza año a año, es una función burocrática; tampoco se hace seguimiento a las escuelas; los sistemas de información son inexistentes en la mayoría de los casos. Por último, no existen prácticas de rendición de cuentas ni de participación efectiva de los actores.
- **Interferencias políticas en las decisiones y selección de personal.** Es frecuente que las decisiones de inversión, selección de personal, contrataciones y desvinculaciones estén influidas por criterios políticos
- **Establecimientos escolares con mínima autonomía.** Sus directivos no tienen competencia para seleccionar su personal ni manejar su presupuesto, lo cual también los descompromete en sus resultados, sólo excepcionalmente, los alcaldes han usado la facultad que tienen de delegar funciones en los colegios.²⁰

¹⁸ El aporte municipal directo a la educación va desde el 30% del presupuesto del Municipio. En promedio llega al 10 u 11% y es mayor en comunas rurales. (Ver Dagmar Rczynski y Daniel Salinas “Apostar de nuevo, pero mejor, por una gestión descentralizada de la educación pública” En www.asesoriasparaeldesarrollo.cl)

¹⁹ Los encargados de educación son mayoritariamente hombres. El promedio de edad es alto, 53 años, con un 70% de mayores de 50 años, y un rango de edad que fluctúa entre 23 y 79 años. Los jefes de DAEM o Corporación en su mayoría (92%) tienen título de profesor (Mario Marcel, informe cit.)

²⁰ Nuñoa tiene una experiencia exitosa en tal sentido.

IV. Propuestas para abordar los problemas de la educación municipal.

¿Qué entendemos por educación pública?

La discusión se ha centrado en la “educación pública” entendida como aquella que provee actualmente los municipios y en cuál debiera ser su dependencia. En este contexto parece necesario, en primer lugar, definir si en un sistema de provisión mixta vamos a explicar la educación pública por su propiedad o por su misión. Si lo hacemos por la propiedad o dependencia, la limitaremos a los proveedores estatales; si lo hacemos por su misión, la extendemos a los proveedores privados en quienes el estado delega la función pública de educar otorgándole para ello un financiamiento estatal. La definición de lo público por la propiedad significa excluir el aporte de la sociedad civil y de las personas de una función social fundamental para la democracia y el desarrollo del país.²¹ De hecho, hay muchas comunas donde la oferta municipal es reducida y la educación privada subvencionada atiende a la mayoría de los estudiantes, como La Florida, La Pintana, Puente Alto, Alto Hospicio y otras en zonas urbanas que han crecido en la última década. ¿Están eximidos esos establecimientos de su función social por el sólo hecho de ser privados? Si consideramos que lo público deriva de la misión, significa - por una parte- que los proveedores privados deben ser responsables de cumplir la función pública que se les ha encomendado por parte del Estado rindiendo cuenta de ella y , por otra, que el trato sea parejo para los distintos proveedores. Esto implica iguales exigencias, reglas del juego y financiamiento, que no dejen en desventaja a unos sobre otros. Las diferenciaciones sólo deben derivar de factores que impacten en la igualdad de oportunidades de los estudiantes, tales como características de los alumnos.

Misión de la educación pública de carácter fiscal

La educación pública provista por organismos del Estado cumple una misión fundamental: **garantizar el derecho a una educación gratuita y de calidad para todos**. En la práctica, atiende mayoritariamente a los más pobres y su desafío ya no es sólo el acceso y la permanencia, sino brindar a cada estudiante oportunidades de desarrollo personal , de progreso y movilidad social. Para responder a este desafío, debe contar con los recursos y competencias que le permitan responder a la complejidad que reviste su función: la de educar a la población más vulnerable, atendiendo a su diversidad y promoviendo la inclusión social.

Propuestas en cuatro ámbitos antes de definir la dependencia:

Quien sea proveedor de educación debe contar con : 1) financiamiento adecuado; 2) recursos humanos necesarios y competentes ; 3) gobernanza : contexto de política educativa clara (prescripciones a través del currículum y estándares que indican los niveles de logro que el país se propone alcanzar; evaluaciones e incentivos); institucionalidad y sistemas de gestión y control (autonomía , participación de los actores y *accountability*); 4) una política especial para atender la diversidad .

²¹ Sol Serrano, “Volver a la definición de lo público sólo por la propiedad y no por la misión, es quitarles a la sociedad civil y a los individuos su vocación pública, es volver a una sociedad jerárquica y a una democracia débil. En Chile estamos discutiendo la calidad de un sistema educacional que recién se ha hecho masivo. Si aquello fuera sólo un problema de propiedad, sería fácil. Simplificar el debate en torno a la propiedad, también es fácil”

1. **Financiamiento**

- **La subvención base debe seguir aumentando.** Hay consenso de que si bien la subvención ha aumentado significativamente, aún es insuficiente para disminuir la brecha de inversión con la educación pagada y con las naciones más desarrolladas. Los aumentos debieran ir en dos sentidos: 1) en la subvención base conforme a estudios de costos de la calidad que queremos lograr. Para ello deben considerarse aspectos como más horas de trabajo docente fuera de aula, horas para desarrollar talleres alternativos, contratación de profesionales de apoyo tales como psicólogos, asistentes sociales, necesidades de equipamiento. 2) aumentos de subvención ligada a incentivos de calidad. La subvención preferencial favorece a los establecimientos que atienden la población escolar más vulnerable, promoviendo la equidad del sistema educativo. Aumentos futuros de subvención debieran premiar a los establecimientos cuyos alumnos logran avances significativos.
- **El monto de la subvención debe fijarse periódicamente a través de un sistema transparente y sobre la base de criterios objetivos.** A través de una comisión técnica que evalúe periódicamente los montos de la subvención sobre la base de estudios y considerando diferenciaciones en relación a características de los estudiantes, lugares e incentivos.
- **La subvención debe entregarse por matrícula y no por asistencia.** Las altas tasas de asistencia promedio que obtiene el sistema (cerca del 92%) y los indicadores de fiscalización, muestran que hay una sobre-declaración de asistencia. La fiscalización es engorrosa y se presta para corrupción. Por eso en los niveles de cobertura que se han alcanzado, se justifica establecer un sistema de declaración de matrícula periódico (trimestral) basado en el RUT de los alumnos, con un control automático.²² Esto más un severo esquema de multas y sanciones permitirá sincerar el sistema de pago de subvenciones y los riesgos de corrupción que envuelve el sistema actual. Las ventajas administrativas de este cambio son la simplificación del proceso de cálculo de pago, se libera gran cantidad de tiempo en la cuenta diaria de los alumnos, la fiscalización se puede automatizar etc. Como existe la desventaja de que se pierda el incentivo para promover la asistencia, debe establecerse un incentivo alternativo que considere la buena asistencia a través de otros medios (por ejemplo a través del SNED o de un porcentaje de subvención que reconoce la calidad considerando la asistencia como un factor).
- **Plan para la fusión de escuelas y concentración de alumnos en escuelas más grandes y mejores.** El mensaje es que ningún niño quedará sin escuela, sino que irá a una escuela mejor. Esto significa cerrar gradualmente todas aquellas escuelas con pocos alumnos y baja calidad que antes se justificaban por condiciones de aislamiento y que ahora no se justifican. Para esto se propone crear un **subsidio directo a las familia para movilización y /o alojamiento.**
- **Reformas al Estatuto Docente:** eliminar aumentos de remuneraciones por experiencia y perfeccionamiento y crear una carrera docente ligada al mérito.

²² Los boletines del Subvenciones que emite el ministerio reflejan esas cifras. Por ejemplo en los Boletines de Subvenciones del año 2004 (publicados en la Web), se aprecia que para una muestra entre el 7% y el 18% de la matrícula fiscalizada (varía mes a mes), se encontró una diferencia promedio de cerca de 4% entre asistencia declarada y asistencia controlada, llegando al 9% en el mes de diciembre. En términos gruesos y proyectando al universo total, podría indicar que el estado al mes está sobrepagando cerca de \$ 5.000 millones en subvención por servicios no prestados. (Felipe Arteaga)

- **Comprar jubilaciones de docentes en edad de jubilar con sistema AFP** (un 10% de los profesores tienen 40 años de servicio y no se van porque sus pensiones son muy bajas)²³ Sus remuneraciones son más caras.

2. Recursos Humanos: “Desde la transmisión del conocimiento al aprender a aprender”.

El mayor problema de la educación chilena está en la falta de recursos humanos competentes (directivos, docentes, equipos técnicos) para enfrentar la complejidad que reviste la masificación; la globalización y el impacto de las nuevas tecnologías; y los cambios culturales de niños y jóvenes. Las evidencias acerca de la importancia de los docentes son contundentes. El Informe Mc Kinsey ya citado coincide con los resultados de recientes de una investigación realizada por el Centro de Microdatos y Mide UC, que muestra la relación entre docentes certificados o bien evaluados con cursos de mejores resultados en las pruebas estandarizadas. El efecto es comparable con el impacto asociado a diferencias de entre 3 y 5 años de educación de los padres.²⁴ Sin perjuicio de medidas urgentes en la formación inicial que no corresponden a esta propuesta, los énfasis de la política deben orientarse a mejorar el reclutamiento de los docentes y a fortalecer sus competencias. Con este fin debe considerarse especialmente la elevación de los requisitos y de la remuneración de entrada para los docentes (todo lo contrario de la situación actual que premia la experiencia) y ligar los aumentos posteriores a certificaciones periódicas y resultados creando una carrera docente vinculada al mérito. Así mismo, los sostenedores deben tener mayor flexibilidad para la desvinculación de los docentes que no enseñan bien. No obstante, la mayor parte de las políticas para docentes no son exclusivas para el sector municipal.

3. Gobernanza : institucionalidad y gestión

¿Qué aprendemos de la experiencia internacional?

“Las presiones y apoyos de la política educativa desde arriba y las energías de abajo se necesitan mutuamente” (Fullan 1999). Por lo tanto, el factor crítico de éxito: adecuada combinación de exigencias externas con dispositivos que desarrollen las capacidades internas. La tendencia en las reformas educativas de última generación apunta a la implementación de políticas que complementan una estrategia vertical y una estrategia lateral (M. Fullan, D. Hargreaves, D.Hopkins)²⁵ La estrategia vertical se concretiza proveyendo al sistema de los marcos de referencia para saber ¿qué se espera de una buena escuela?, ¿qué vamos a considerar que es un buen profesor o un buen director? ¿qué aprendizajes se espera que logren los estudiantes en los distintos niveles?. Por lo tanto se expresa en estándares, evaluaciones e incentivos. La estrategia lateral apoya la formación de competencias dentro de las unidades educativas de modo que sostenedores, directivos y docentes, a partir de su realidad y sus necesidades, avancen hacia lo que la política prescribe. Las estrategias vertical y lateral se combinan. Las políticas ministeriales deben estimular a las escuelas a innovar (a través de indicadores

²³ Aunque esta situación no sólo afecta a los docentes sino a muchos otros funcionarios públicos, el costo para el sistema escolar municipal es caro y representa un serio obstáculo para el mejoramiento de la calidad. Muchos son docentes directivos.

²⁴ ¿Importan los buenos docentes? La relación entre programas de evaluación docente y rendimiento de los alumnos en Chile, Bravo, Manzi, Peirano, González y Falk, julio 2008

²⁵ Véase D. Hopkins, Estratgias Lateral y Vertical para Mejorar la Calidad del Sistema. Presentación Primera Conferencia Nacional de iNet Chiile, 2005

claros, exámenes externos, sistemas de información, incentivos). Por otra parte, deben permitir a las escuelas innovar desde su realidad (autonomía gestión, flexibilidad). Las políticas educativas de las últimas décadas han tenido fundamentalmente un carácter vertical. Desde el Ministerio se han “bajado” programas y apoyos sin tener en cuenta las condiciones diferenciadas de las escuelas. La LGE es un avance sustantivo en términos de definir las funciones normativas del Ministerio de Educación y Consejo Superior de Educación; a la vez que crear la Superintendencia y la Agencia de Calidad, creando el marco para la “estrategia vertical” al fijar los principios, establecer estándares, sistemas de información, exámenes externos, incentivos. Así mismo, establece principios claves para la estrategia horizontal, como la autonomía y la flexibilidad para que las comunidades educativas desarrollen sus proyectos educativos y sean responsables por sus resultados.

En este contexto, la nueva institucionalidad de la educación pública fiscal-cualquiera ella sea- requiere de condiciones previas que permitan gestionar adecuadamente, tanto en lo administrativo como pedagógico, una red de establecimientos educacionales, entre ellas:

1. **Competencias claras y normas coherentes.** Sin ellas no se puede exigir el cumplimiento de estándares a los sostenedores. Esto implica definir qué se espera del sostenedor en su gestión administrativa y financiera, y en la gestión técnico-pedagógica, responsabilidad por los resultados y obligación de rendir cuentas.
2. **Fortalecer la descentralización.** Quien sea sostenedor debe estar cerca de las escuelas que administra.
3. **Institucionalización de la participación de la comunidad** a través de un Consejo o Directorio de buen nivel que incluya participación de los actores del sistema educativo y de representantes de la comunidad. Especial importancia reviste la participación de representantes de los padres.
4. **Fin a la doble dependencia** de los establecimientos municipales y la superposición de funciones entre los municipios y el Mineduc, fortaleciendo la autoridad y las competencias del sostenedor.
5. **Equipos técnicos pedagógicos para la gestión institucional y educativa. Plan especial para traspaso de funcionarios del Ministerio** (equipos técnicos) a los DAEM, Corporaciones o nuevas entidades que administren escuelas municipales y apoyo a la formación de equipos técnicos para la educación pública fiscal. El mejoramiento de la gestión pedagógica de los sostenedores requiere de sistemas de información, acompañamiento y supervisión de las escuelas, fortalecimiento de las capacidades de liderazgo en las escuelas, políticas de perfeccionamiento del personal docente, etc.
6. **Procesos transparentes de selección de directivos y equipos técnicos** que trasciendan la gestión política de manera de que exista continuidad y despolitización de las decisiones.
7. **Participación de los sostenedores en la fijación de remuneraciones.** La negociación salarial debiera tener una parte nacional (por ejemplo fijar renta y condiciones mínimas) y una parte descentralizada con el sostenedor.
8. **Responsabilidad de los sostenedores en la evaluación de su personal** (descentralizar, al menos parte del sistema de evaluación docente y directivo)
9. **Sistemas de planificación estratégica de largo, mediano y corto plazo.** Los sostenedores deben tener planes para al menos una gestión de 4 años, con rendición de cuenta y Planes anuales. En este contexto, los PADEM deben modificarse para ser instrumentos de más largo plazo

10. **Flexibilidad para manejo de personal:** la disminución de horas de trabajo y el despido de docentes por mal desempeño o reducciones de matrícula.
11. **Fortalecer la Gestión de las Escuelas.** Las escuelas, así como los sostenedores, requieren autonomía para hacerse responsables de sus resultados. Para que un Director sienta que los resultados de su escuela dependen de él, debe tener al menos la facultad de seleccionar a su equipo docente y manejar un presupuesto que conoce y puede informar a su comunidad escolar. La autonomía va ligada a la rendición de cuentas ante la comunidad escolar, el sostenedor y el sistema de evaluación externa (Agencia de Calidad). Así mismo, la escuela debe contar con los apoyos que le permitan desarrollar las competencias internas para avanzar hacia la efectividad escolar²⁶
12. **Sistemas de información y de incentivos al compromiso de la familia con la educación de sus hijos**

4. Opciones diferenciadas para la Atención a la Diversidad

Uno de los argumentos más sólidos para mejorar la calidad del sistema de provisión estatal de educación es el de la equidad. Se trata de cumplir la obligación de brindar oportunidades de educación de calidad para todos. El problema es que, en la práctica, el sistema educacional se ha articulado desde siempre conforme a la estructura altamente desigual de la sociedad chilena. En el contexto actual cuando la inclusión social no sólo tiene que ver con el acceso sino con la calidad, las políticas para la equidad deben ofrecer opciones diferenciadas para atender a la diversidad. La subvención preferencial se hace cargo de reconocer la complejidad que significa trabajar con los estudiantes más pobres y promover su inclusión. La subvención pro retención va en el mismo sentido. No obstante, ellas no resuelven el problema de los niños y jóvenes con problemas más difíciles, para los cuales el sistema formal de educación, tal cual está concebido, no es una respuesta. Este es un gran problema para la educación municipal. La mayoría de estos niños y jóvenes está en el sistema municipal, lo cual opera como desincentivo para que se mantengan los mejores estudiantes en él. Es urgente que el Estado diseñe una política especial que ofrezca alternativas educacionales pertinentes a la complejidad de esta realidad.

Conclusión

¿De quién deben depender las escuelas y liceos de administración fiscal? ²⁷

Si se dan las condiciones adecuadas de financiamiento, de recursos humanos, de gestión y de atención a la diversidad, cualquier sistema que administre una red de establecimientos con un número equilibrado de colegios y estudiantes puede funcionar adecuadamente. Por eso la solución de “la desmunicipalización” es inútil. Al contrario, el traspaso de todos los colegios municipales a otra entidad administrativa supone un alto costo económico porque los municipios son dueños de los establecimientos y han hecho inversiones que no querrán perder. ¿Qué va a pasar con los docentes? ¿Se les va a

²⁶ Criterios sobre Escuelas Efectivas

²⁷ El Consejo Asesor Presidencial planteó cuatro alternativas distintas de dependencia. Aunque son pocas las voces que reclaman volver al sistema centralizado en que los establecimientos dependían del Ministerio de Educación, los planteamientos más recurrentes sugieren el traspaso de los colegios municipales a corporaciones de derecho público que agrupen a varios municipios o de las Secretarías Regionales Ministeriales.

indemnizar para ser traspasados a otra entidad? Esos recursos pueden invertirse en otras necesidades del sistema educativo.

No obstante, ello no significa que no puedan evaluarse otras alternativas sobre la base de consideraciones relacionadas con características territoriales. La provisión municipal puede coexistir con otras formas de administración tales como Corporaciones de Derecho Público que agrupen establecimientos de varias comunas para una administración común en el caso de comunas pequeñas con poca población escolar, que permitan generar costos de escala y armar equipos técnicos comunes.

En síntesis: mejorar la educación pública de carácter estatal no requiere de un cambio de sistema pero sí de reformas que, manteniendo el sistema, permitan mayor autonomía y responsabilización de los sostenedores y de las instituciones escolares. Eso implica también reformas al Estatuto Docente en especial en relación a la carrera docente. Con todo, la aprobación de la Ley General de Educación y del proyecto que crea la Superintendencia y la Agencia de Calidad son pasos previos fundamentales por cuanto representan una modernización de la institucionalidad para la política educativa y la creación de un marco de nuevas reglas del juego que abren importantes posibilidades para construir la educación del futuro.

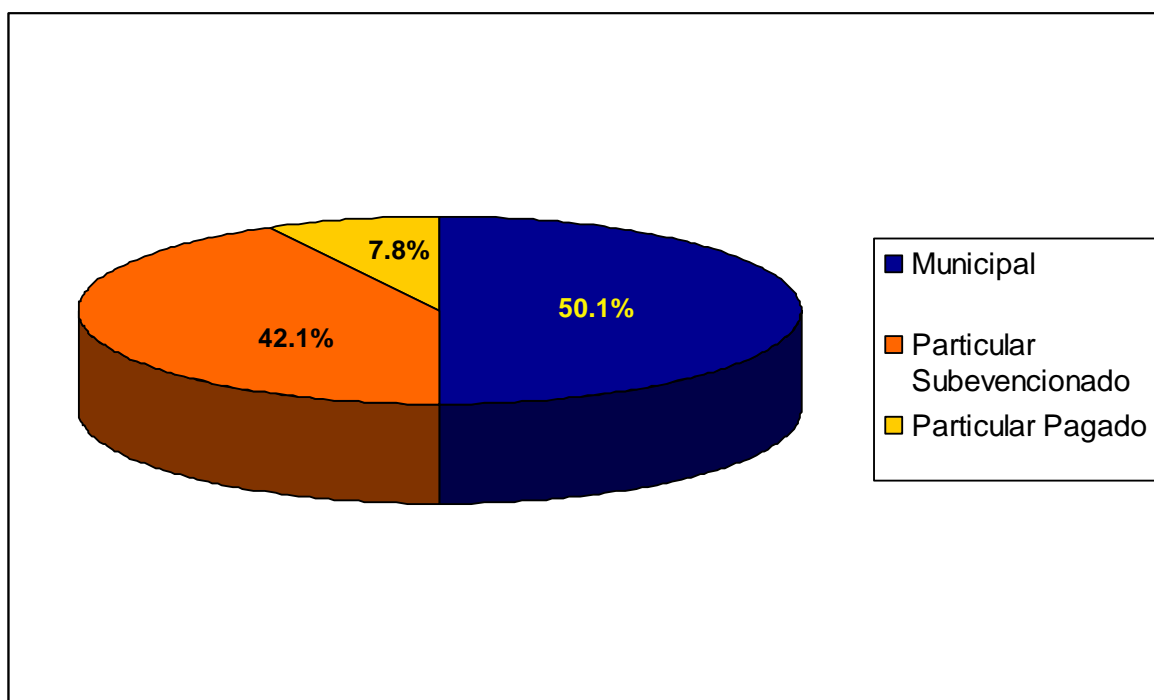
ANEXOS

Cuadro 1: Matrícula por nivel 1990-2005

Año	Total Básica	Total Media
1990	1.989.911	663.991
1995	2.143.912	638.528
2000	2.354.572	767.244
2005	2.226.772	971.729
2005-1990	236.861	307.738
Diferencia %	12,0	46,0

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

Cuadro 2: porcentaje por dependencia, 2005



Cuadro

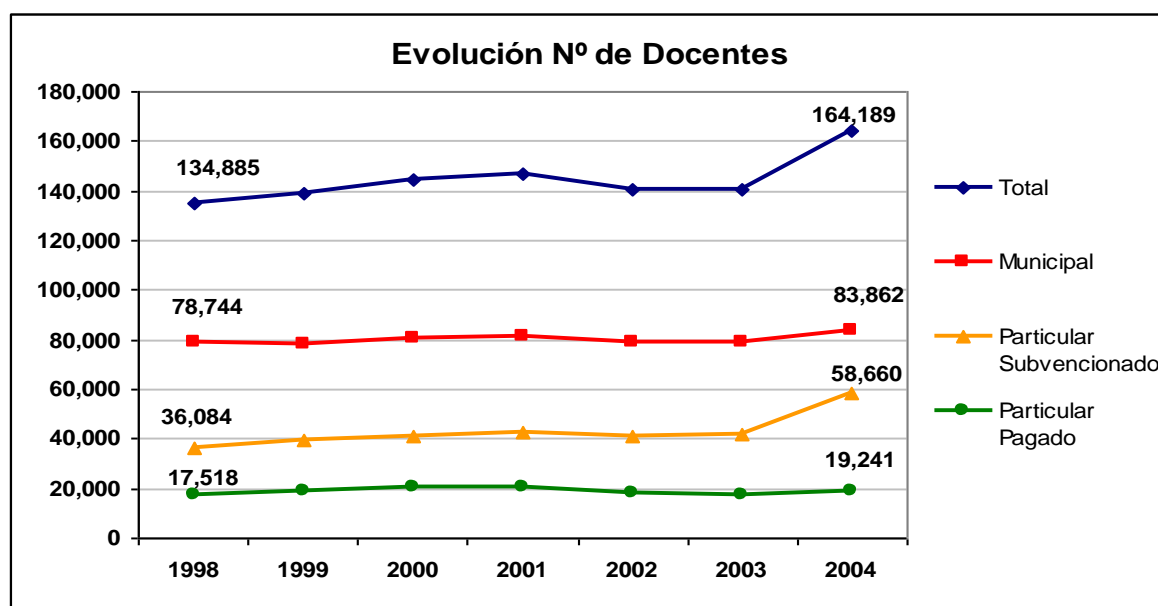
3:

Establecimientos 2005

	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado	Total
Educación Básica				
Urbana	1.800	2.098	563	4.461
Rural	3.583	856	19	4.458
Total	5.383	2.954	582	8.919
Educación Media				
Urbana	615	1.101	457	2.173
Rural	78	78	14	170
Total	693	1.179	471	2.343
Total	6.076	4.133	1.053	11.262

Fuente Mineduc Depto. de Estudios 2006

Cuadro 4: Evolución número de docentes 1998-2004



Fuente: Base de Idoneidad Docente, Mineduc

Cuadro 5 Gasto Público en Educación 1990/2005
(En millones de pesos de 2008)

Año	Gasto Mineduc (Millones de pesos)	Gasto en Subvenciones (Millones de pesos)	Incidencia de Subvenciones en el Gasto Mineduc
1990	686.786,5	438.218,9	63,81%
1995	1.184.610,4	749.834,0	63,30%
2000	1.937.906,6	1.220.443,7	62,98%
2005	2.599.180,4	1.641.458,8	63,15%
2006	2.677.830,6	1.698.074,7	63,41%
2007	3.020.248,3	1.817.441,3	60,18%
2008	3.571.416,6	2.180.221,2	61,05%

NOTA: Las cifras MINEDUC 1990-2007 corresponden a gasto efectivo neto. Las cifras MINEDUC 2008 corresponden a ley de presupuestos. Ministerio de Educación. Planificación y Presupuesto

Fuente: Estudio Mario Marcel, Estudio de Mejoramiento de la Gestión y de la calidad de la Educación Municipal (Politeia, 2007)

Cuadro 6: Recursos del Financiamiento Compartido 1994-2004

	1994	2004	Variación 2004/1994
Monto Recaudado (MM\$ promedio 2004)			
Total	24.349	168.111	590,4%
Municipal	339	3.130	823,2%
Part. Subvencionado	24.010	164.981	587,1%
Cobro Medio Mensual (\$ promedio 2004)			
Total	3.798	11.748	209,3%
Municipal	1.588	2.365	48,9%
Part. Subvencionado	3.874	12.705	227,9%

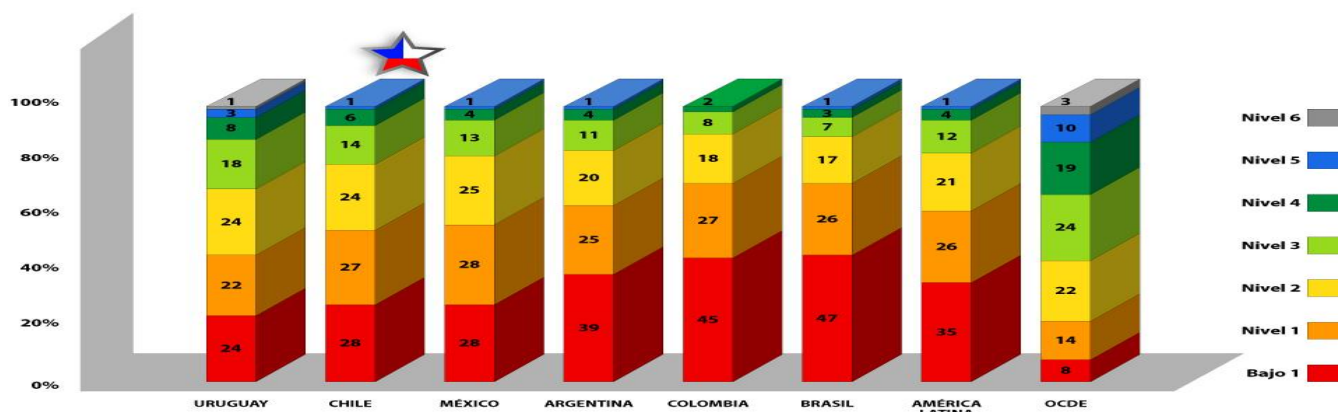
Elaborado por Depto. de Estudios y Desarrollo con datos de la Oficina de Subvenciones

Cuadro 7: PUNTAJES PROMEDIO 4° BÁSICO 2007 POR GRUPO SOCIOECONÓMICO Y DEPENDENCIA

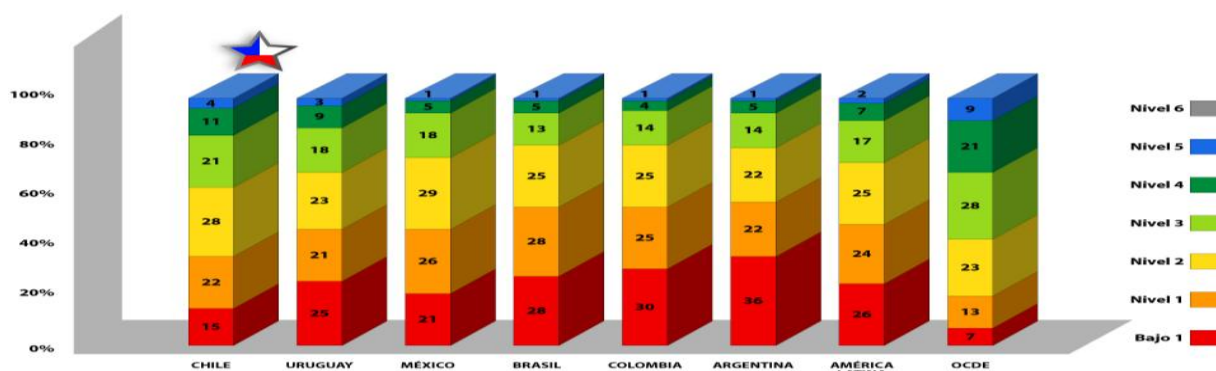
GRUPO SOCIOECONÓMICO	LENGUAJE			MATEMÁTICA			NATURALEZA		
	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG
BAJO	(+)239	230	-	(+)224	210	-	(+)228	218	-
MEDIO BAJO	236	240	-	225	229	-	230	234	-
MEDIO	248	(+)258	-	240	(+)250	-	244	(+)255	-
MEDIO ALTO	274	278	-	269	273	-	270	(+)276	-
ALTO	-	292	(+)300	-	291	(+)299	-	292	(+)297
PROMEDIO TOTAL	241	261	299	231	254	298	235	258	296

(+)

Cuadro 8 Resultados Pisa 2006 Matemáticas



Cuadro 9 Resultados PISA 2006 Lectura



Cuadro Evolución de la Cobertura educacional 1960-2003
Cuadro 10 Evolución de la cobertura 1960.2003

Año	Analfabetismo (mayores de 10 años)	Educación preescolar	Educación básica	Educación media	Educación superior (20-24 años)
1960	17.6	2.0	80.0	14.0	4.0
1970	10.2	4.0	93.0	49.70	9.0
1980	8.3	12.0	95.0	65.0	11.0
1990	5.3	21.0	96.7	79.0	15.6
2000 ⁽²⁾	4.0	32.4	98.7	89.9	31.5
2003 ⁽²⁾	4.0	35.1	99.4	92.6	37.5

Fuente: Arellano (2000)
2. Mineduc y Mideplan, Casen 1990, 2000

Cuadro 12: Matrícula según dependencia y nivel 1990 - 2005

Año	Educación Básica				Educación Media			
	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total
	Mun	Part Sub	Part Paga	Básica	Mun	Part Sub	Part Paga	Media
1990	1.218.341	634.688	136.882	1.989.911	366.985	235.286	61.720	663.991
2005	1.139.371	913.739	173.662	2.226.772	466.040	419.249	86.440	971.729
2005-1990	-78.970	279.051	36.780	236.861	99.055	183.963	24.720	307.738
Diferencia %	-6,0	44,0	27,0	12,0	27,0	78,0	40,0	46,0

Fuente: Bases de datos de matrícula, MINEDUC.

Cuadro 13 Establecimientos educacionales según dependencia

Año	Municipal	Part Subv	Part Pagado	Total
1990	6.000	2.425	522	8.947
2005	5.764	3.213	592	9.569
2005 - 1990	-236	788	70	622
diferencia %	-4,0	32,0	13,0	7,0

Fuente: Mineduc, Depto de Estudios 2006

Cuadro 14: Distribución de Edad docente por dependencia

