

La educación en la encrucijada de las oportunidades (de nuevo)

Juan Eduardo García-Huidobro, Carlos Concha

Docentes de la U. Alberto Hurtado

Nuevamente, como hace cinco años, una movilización estudiantil busca instalar en la agenda pública temas educativos de gran significación social.

No obstante los avances y anuncios de las últimas semanas, subsiste un notorio desbalance entre los problemas descritos y las soluciones en curso.



Un movimiento estudiantil que retoma banderas de igualdad educativa está conmoviendo nuevamente al país. No sorprendería que otra vez sea la presión ciudadana la que logre instalar en la agenda pública la discusión de temas educativos que necesitan una seria deliberación, porque tienen una directa conexión con la sociedad que estamos construyendo, de la cual grupos importantes sienten excluidas sus necesidades y expectativas.

Las maneras de movilizarse de los jóvenes son diversas, algunas incomprensible e injustificadamente violentas, como la encerrona al Ministro de Educación o la toma y desalojo del Liceo Barros Borgoño; otras han sido en espacios abiertos e invitando a la reflexión y al diálogo. Los universitarios iniciaron las movilizaciones y, en un corto tiempo, se han sumado con gran protagonismo los estudiantes secundarios.

Chile ha avanzado mucho en educación; las oportunidades educacionales han dado un salto gigantesco: en 1990 el 81,9% de los jóvenes seguía la educación media; hoy lo hace el 94,7%. Hace veinte años la educación superior contaba con 250.000 estudiantes, hoy bordea el millón. Pero hay un conjunto de temas que siguen abiertos. Al menos desde 2006 no se han enfrentado a cabalidad varios de los problemas principales de nuestra educación: el deterioro de la educación pública, la fuerte desigualdad y la segmentación social de la educación y la oposición al lucro en educación. Son cuestiones importantes que congregan los intereses de los estudiantes de universidades tradicionales y privadas y de los secundarios.

A lo anterior se agregan demandas más específicas, como el rechazo a la PSU porque —argumentan— posee un sesgo que dificulta el ingreso a la universidad de estudiantes talentosos,



© Pablo MF

La actual segmentación social de la educación secundaria y de sus resultados restringe el acceso de los jóvenes tanto a la educación superior como al mundo del trabajo. Los secundarios saben eso y en ello está la razón más profunda de su protesta.

pero más pobres; piden la reestructuración del sistema de becas y ayudas estudiantiles; el acceso a una tarjeta estudiantil única y estatal, y la eliminación del Aporte Fiscal Indirecto (AFI). Los secundarios reclaman urgencia a la reconstrucción de los edificios dañados por el terremoto, el mejoramiento de los liceos técnicos, el traspaso de los establecimientos municipales al Mineduc y la modificación a la Constitución para establecer la educación como deber del Estado.

Pese a las diferencias, existe un conjunto significativo de exigencias que podrían convertirse en banderas unitarias para la movilización estudiantil en los días que vienen. Ellas también son la expresión de un malestar social más profundo y más extendido, lo que explica la simpatía que estas causas despiertan en la ciudadanía.

PROBLEMÁTICA DE LA EDUCACIÓN EN CHILE

Para profundizar la problemática que está sirviendo de piso a las movilizaciones, se analizarán a continuación algunos de los puntos más críticos de la educación escolar y superior. En la primera, tres situaciones ocasionan parte importante de los problemas de calidad y de equidad: la enorme desigualdad y

segregación existente, la crisis de la educación pública y las dificultades de sentido y de organización de la educación secundaria. En la educación superior sobresale la inequidad en el financiamiento y en las ayudas estudiantiles, y la inadecuación y falta de transparencia de su institucionalidad.

EDUCACIÓN CHILENA: SEGMENTACIÓN SOCIAL PERFECTA

Entre los cincuenta y cuatro países que rindieron la prueba internacional PISA el año 2006, Chile tiene el triste récord de ser el que muestra la mayor segregación social en sus centros educativos. Mantenemos una segregación de 52 puntos contra 9 de Finlandia, el país con el menor índice. Otros países latinoamericanos, como Colombia y México, anotan 40, Brasil y Argentina 39, y Estados Unidos 26, la mitad que Chile¹.

Esta situación se origina fundamentalmente en dos razones: la selección de alumnos por parte de los establecimientos educacionales y el sistema de financiamiento compartido. La selección es una práctica objetada en muchos países, pero es de uso habitual en Chile, aun en colegios públicos, y hoy es propiciada por la política oficial en los llamados Liceos Bicen-

¹ Dupriez, V. (2010) : *Séparer pour réussir?* IIPE-Unesco, París, p.45.



© Gobierno de Chile

El presidente anunció que “llegó la hora de la educación superior”. Hasta ahora, solo tenemos un conjunto de “medidas”, algunas de indudable interés, que no logran explicitar una nueva orientación para el futuro de la educación superior.

tenario². Por su parte, el financiamiento compartido continúa en expansión y ya cerca de la mitad de las familias chilenas pagan por la educación de sus hijos. Este “precio” sitúa inequívocamente a cada niño o niña que entra a la escuela con sus “iguales”, separándolo del resto: de los que tienen más y, por supuesto, de los que tienen menos. Adicionalmente, las familias que mantienen a sus hijos en la educación pública tienden a culpabilizarse por no poder pagarles una “mejor” educación.

El paso por la escuela tiene como fin la incorporación a los niños y jóvenes a algo mayor, que es la sociedad. Para poder lograr esto, la escuela debe tener las características que se quiere para la sociedad a la cual se incorporan; así, si queremos avanzar hacia una sociedad inclusiva, la escuela debe serlo, debe poseer mixtura social. Eso enseña a los estudiantes que son iguales en derecho, iguales en ciudadanía. Iguales también en capacidad de respeto y tolerancia por las diferencias con los otros. En nuestras escuelas segregadas el mensaje que aprende el niño al ingresar es el contrario: por ir a una o a otra escuela, se le está enseñando que es más o es menos que otros.

Al revisar los esfuerzos en curso, no se observan ni declaraciones ni acciones destinadas a enmendar ninguna de las dos situaciones señaladas como problemas fundamentales. Los esfuerzos han estado puestos en la mejoría de los aprendizajes de cada escuela, no en su rol de inclusión social ni en la igualdad del sistema.

UNA EDUCACIÓN PÚBLICA EN CRISIS

En este contexto, y luego de tres décadas del traspaso de los establecimientos educacionales desde el Ministerio de Educación a los municipios, hay un amplio consenso en la crisis de la educación municipal. Ella se manifiesta en una disminución progresiva y significativa de su matrícula y en su transformación en la opción elegida (y elegible) solo por los más pobres, con la consiguiente acumulación de bajos resultados en las pruebas externas (SIMCE) y la pérdida de prestigio y valoración social.

El peso de la matrícula municipal en la matrícula total viene disminuyendo desde el inicio de la municipalización. En 1982 ella representaba el 75,3% de la matrícula escolar y el 2009 había bajado al 42%. Entre 1995 y 2009 el sistema público perdió 323.000 alumnos y el particular creció en 755.000. Estos cambios, además, han segmentado socialmente al alumnado (Cfr. Cuadro).

DISTRIBUCIÓN DE ESTUDIANTES SEGÚN NSE Y DEPENDENCIA

NIVEL SOCIO ECONÓMICO	Porcentaje de alumnos según tipo establecimiento		
	Municipal	Particular Subvencionado	Pagado
Bajo y Medio Bajo	32%	10%	
Medio	10%	24%	
Medio Alto	1%	15%	
Alto	-	1%	7%
Total	43%	50%	7%

Fuente: Cuarto Básico (SIMCE, 2010).

¿A qué se debe esta situación? Existe una larga lista de antecedentes que ayudan a explicar la crisis. Los 345 municipios son muy heterogéneos en tamaño, en los niveles de pobreza de su población e, incluso, en su interés por administrar la educación. Muchos están muy limitados, dada su escasez de medios, en la cantidad y preparación de los funcionarios que pueden contratar para la gestión y el apoyo técnico de sus escuelas y liceos. Junto con esto, las condiciones en las que compiten con los establecimientos educacionales particulares, son muy desiguales.

El actual Gobierno hasta ahora ha abordado el problema como uno de gestión que se arreglará con mejores directivos en los municipios y en los establecimientos y más incentivos y atribuciones para ellos³. Pero nosotros tenemos una visión distinta y estimamos que la crisis de la educación municipal debe enfrentar dos problemas sustantivos. Es indispensable traspasar la responsabilidad de la administración de las escuelas municipales a otra entidad pública, ya que se ha dejado de creer en el actual modelo⁴. Pero lo anterior no es suficiente: hay que buscar fórmulas que permitan terminar con el financiamiento

² La Ley General de Educación modificó parcialmente esto (Art. 12 a 14), restringiendo la selección hasta 6º grado en establecimientos educacionales con financiamiento público.

³ Ver: *Ley de calidad y equidad de la educación*. (Nro. 20501, enero 2011)

⁴ El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación logró consensuar un conjunto de exigencias que debían cumplir las nuevas entidades administradoras Ver: *Informe Final* (pp. 119 a 123), Santiago, 2006.

compartido. Mientras existan entidades públicas enteramente gratuitas que compiten con otras que reciben del Estado un financiamiento prácticamente igual, pero además pueden cobrar a las familias, la segregación seguirá y quienes pueden abandonar el sistema lo harán. Quienes hacen el sacrificio de pagar asocian precio a calidad, y creen que con ello dan a sus hijos e hijas una mejor educación. En suma, el necesario mejoramiento de la educación pública solo será posible si se revisa y replantea el conjunto de la educación con financiamiento estatal. El proyecto de fortalecimiento de la educación pública que el Gobierno comprometió para antes del 30 de septiembre próximo, es la oportunidad para incorporar las características de gratuidad, inclusión y no selección que deberían ser comunes a toda la educación con financiamiento público.

LAS URGENCIAS DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

Este tema no aparece entre las prioridades de política y sin embargo, está impactando fuertemente en el descontento de los jóvenes. Estamos frente a una crisis de sentido de la educación secundaria, en general, y de la modalidad técnica, en particular.

La actual segmentación social de la educación secundaria y de sus resultados restringe el acceso de los jóvenes tanto a la educación superior como al mundo del trabajo. Los secundarios saben eso y en ello está la razón más profunda de su protesta. El promedio de puntaje PSU 2010 de los colegios municipales llegó a 472,7 puntos, el de los particulares subvencionados alcanzó a 501,8, en tanto, el de los particulares pagados a 611,3. Peor aún, los estudiantes de media técnico profesional que rinden la PSU, al recibir una formación general más débil, solo logran un promedio de 436 puntos⁵. Sin duda, es una distancia muy injusta.

La modalidad técnica tampoco logra, en mayor medida que la humanista, que sus estudiantes se inserten laboralmente con éxito⁶. Los liceos, salvo algunos asociados con sectores empresariales, no cumplen con los requisitos de formación para el trabajo, porque no han logrado vincularse a los requerimientos del desarrollo productivo y de las empresas. La mayoría de sus egresados nunca realiza la práctica requerida para titularse y pocos de sus egresados se emplean en lo que estudiaron. Además, su oferta formativa está desarticulada con la de técnicos de nivel superior.

Es urgente asignar prioridad al tema, diversificar las alternativas que se ofrece a los jóvenes de secundaria, considerando sus necesidades, expectativas y talentos. Es preciso trabajar para asegurarles un piso de formación que facilite el desarrollo de sus capacidades intelectuales y morales de base, y les aporte herramientas para acceder y mantenerse en el empleo o en la educación superior. Hay que preguntarse también si re-

sulta más conveniente para los jóvenes y para el país su ingreso temprano al mercado laboral o la postergación de ello, a cambio de estudios técnicos de nivel superior o profesionales. Importa también vincular estos esfuerzos a la creación de un sistema de educación permanente para las personas, de manera que se asegure la calidad de la formación técnica, que sus distintos niveles estén claramente definidos y articulados, y que incluya instrumentos que faciliten el reconocimiento de aprendizajes y el acceso a oportunidades de educación continua.

EDUCACIÓN SUPERIOR

El Presidente de la República el 21 de mayo anunció que “llegó la hora de la educación superior”. Hasta ahora, solo tenemos un conjunto de “medidas”, algunas de indudable interés, que no logran explicitar una nueva orientación para el futuro de la educación superior que enfrente sus problemas de financiamiento y haga propuestas para clarificar su enmarañada y confusa institucionalidad, donde hay universidades regionales que operan a nivel nacional u otras declaradas sin fines de lucro que se trizan en el mercado.

El problema más transversal, ya que afecta a la mayoría de los estudiantes de educación superior, es el del financiamiento. En Chile, desde los ochenta, atendiendo al importante retorno privado que tiene la educación superior y a que sus estudiantes provenían muy mayoritariamente de los sectores más ricos, se decidió que el Estado iba a concentrar el gasto educativo en la educación preescolar, básica y media, y que la educación superior iba a ser pagada preponderantemente por los estudiantes. De este modo se ha llegado a la situación actual, en la que Chile es uno de los países —sino “el” país— donde el aporte fiscal a la educación superior es de los más bajos (no llega al 20%), recayendo el grueso del pago en los estudiantes.

Para no impedir el acceso de los estudiantes cuyas familias no estaban en condiciones de solventar el gasto se instaló en 1981 el sistema de crédito solidario para los estudiantes de las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH). En 2006 se creó el crédito con aval del Estado (CAE) para el resto de los estudiantes de educación superior (Ley 20027)⁷. Estos dos sistemas de crédito tienen condiciones de funcionamiento distintas y discriminatorias para el 70% de los estudiantes de instituciones no pertenecientes al CRUCH. El crédito solidario posee tasas subsidiadas (UF + 2%) mientras que el CAE casi las triplica (este año fueron de UF + 5,9% y el próximo serán UF + 5,7%). El Gobierno se ha mostrado disponible para buscar medidas que atenúen la diferencia, pero sin resolver la inexplicable desigualdad de condiciones, pese a que tanto el Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior como el informe de la OCDE y el Banco Mundial recomendaron un

⁵ DEMRE, Universidad de Chile. Compendio Estadístico Proceso de Admisión Año Académico 2011. Revisado en junio de 2011 en http://www.demre.cl/text/pdf/p2011/compendio_p2011/compendio2011.pdf

⁶ Bassi, Marina (2009) *Educación técnica en Chile: conclusiones de una encuesta sobre inserción laboral de jóvenes en Chile* — BID. http://www.formaciontecnica.cl/archivosNoticias/Pres_M_Bassi_BID_junio_22_Comision_FTP.pdf

⁷ Desde 2006 el aporte fiscal a gasto en educación superior se ha más que duplicado en términos reales y hoy las dos terceras partes se destina a becas, créditos y ayudas a los estudiantes. El CAE ha crecido a una tasa anual de 127,8%. (Flores y otros, 2010, *¿Cómo se invierten en Chile los recursos públicos en educación superior?* Expansiva, En Foco n° 151).



Tres situaciones ocasionan parte importante de los problemas de calidad y de equidad: la enorme desigualdad y segregación existente, la crisis de la educación pública y las dificultades de sentido y de organización de la secundaria.

sistema único⁸. Adicionalmente, el nuevo sistema de financiamiento debiera ser más sensible a la realidad socioeconómica de los estudiantes, por ejemplo, aumentando las becas para los de menores recursos y asociando los montos del crédito al NSE, de modo que los más pobres logren cubrir la totalidad del arancel real sin tener que buscar otras fuentes de financiamiento.

El segundo gran problema es el institucional. Detrás de las pancartas de “no al lucro” enarboladas por los estudiantes, está la necesaria redefinición del marco de funcionamiento y de regulación del sector, superando la vieja LOCE⁹. Esto supone clarificar el carácter de las distintas instituciones de educación superior y sus respectivos derechos y responsabilidades. Hay catorce universidades estatales. Ellas poseen un modo de operar rígido y lento que las perjudica dada la gran rapidez con la que se transforma y compite el sector. Estas universidades legítimamente enarbolan su carácter “estatal” para solicitar un trato preferente, pero el Estado no posee un órgano capaz de concordar con ellas y hacer exigibles los bienes públicos que estas instituciones, dado su carácter, deberían proveer a la sociedad. Hay además cuarenta y cinco universidades, cuarenta y cuatro institutos profesionales y sesenta y seis centros de formación profesional pri-

vados. Todas las universidades son legalmente instituciones sin fines de lucro, por lo cual, si bien son privadas, deben tener un fin público y están obligadas a reinvertir sus excedentes si los hubiere. No es un secreto para nadie que hay instituciones que escamotean esta última obligación. Por otra parte, los institutos profesionales y los centros de formación técnica pueden tener fines de lucro. Acá hay que dilucidar el criterio: ¿se quiere que todas las instituciones, o al menos las universidades, carezcan de fines de lucro o puede considerarse legítimo que la educación superior sea un ámbito de negocios? Si se optara por permitir el lucro, hay que transparentarlo, regular el sistema y definir con total claridad las exigencias y apoyos para los distintos tipos de instituciones: estatales, privadas con y sin fines de lucro. Lo que se liga a las instituciones y atribuciones que deberá tener el Estado para gobernar el sistema. ¿Qué le corresponderá a la anunciada Subsecretaría de Educación Superior? ¿Cómo tener un Consejo de Rectores (o su equivalente) representativo de todas las universidades para que pueda ser interlocutor válido del Estado? También se estima necesario seguir fortaleciendo el sistema de acreditación y la debida información a los usuarios, más alguna institución, tipo superintendencia, que controle y proteja los derechos de los estudiantes.

⁸ El Informe del Consejo puede verse en: <http://www.ubiobio.cl/web/descargas/InformeCAPfinal.pdf> y el del Banco Mundial-OECD en: http://www.mineduc.cl/usuarios/1234/File/1la_es_en_chile.pdf

⁹ El cambio a la LOCE aprobado en 2009, no incluyó una reforma a la institucionalidad universitaria.

EFICACIA DE LAS ACCIONES EN CURSO

¿En qué medida las acciones en curso enfrentan los problemas reseñados? Hay materias en las que se ha hecho un avance significativo, como la aprobación de la nueva institucionalidad derivada de la Ley General de Educación, que crea el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media, y en su interior la Agencia de la Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación, y que modifica el rol y las funciones del Ministerio de Educación. La discusión de esta nueva institucionalidad se inició en el Gobierno pasado y le corresponde al actual implementarla, tarea que será sin duda ardua y compleja. No se conocen avances sobre esta materia.

La ley de subvención escolar preferencial (SEP), pese a sus deficiencias, ha allegado más recursos para la atención a los estudiantes más vulnerables. Hay progresos en materia de la gestión de los establecimientos educacionales públicos: la ley de Calidad y Equidad de la Educación amplió las atribuciones de los jefes municipales de educación y de los directores y mejoró su forma de renovación. También generó incentivos para facilitar la jubilación de quienes han cumplido las condiciones. No obstante, todo esto resulta insuficiente para revertir la crisis de la educación municipal. Hay que esperar el proyecto de ley anunciado sobre el tema.

También es posible apreciar iniciativas en curso para mejorar la formación inicial de los docentes, tema primordial para

seguir mejorando la enseñanza y asegurar el aprendizaje en los estudiantes. Existe el compromiso de proponer una nueva carrera profesional en marzo de 2012.

Más recientemente ha habido anuncios de cambio en educación superior. Se acordó en el protocolo de acuerdo con la oposición aumentar y mejorar las becas de excelencia para la educación técnica y el Presidente anunció la reprogramación para los cien mil morosos del Fondo Solidario. También una modificación del AFI que lo extiende a los estudiantes de la educación municipal y particular subvencionada de mejor desempeño en su enseñanza media. Entre los anuncios relativos a la institucionalidad, sobresale la creación de una Subsecretaría de Educación Superior y un nuevo trato a las universidades estatales, otorgándoles más atribuciones y flexibilidad para mejorar su gestión y competitividad.

No obstante los avances y anuncios, subsiste un notorio desbalance entre los problemas descritos y las soluciones en curso. Nada hace prever en los anuncios del Gobierno que se vaya a enfrentar los temas que están a la base de la segregación y desigualdad de la educación escolar, como el financiamiento compartido, la desigualdad de obligaciones y recursos de los colegios municipales y particulares subvencionados por el Estado o la situación de la educación técnica. Los anuncios en educación superior están bien orientados, pero no se hacen cargo de la profunda y urgente reorganización y necesidad de transparencia que este sector requiere. **MSJ**

