

LA REFORMA EDUCATIVA QUE CHILE NECESITA

a a a a

CALIDAD, EQUIDAD, INCLUSIÓN Y EDUCACION PÚBLICA
26 propuestas y 20 metas para el 2020

Hoja de Ruta 2014 - 2020

Una invitación para la discusión nacional

Abril 2013

*“Donde hay buena educación,
no hay distinción de clases”*
Confucio

Estamos en la segunda década del siglo XXI. Un niño o niña que hoy entra al jardín infantil, egresará de la educación media alrededor del 2030, tendrá algún título profesional o técnico hacia el 2035 y probablemente trabajará hasta cerca del 2080. A lo largo de su vida laboral -si continúan las tendencias actuales- habrá cambiado de trabajo cerca de 10 veces y desempeñará labores que ni siquiera imaginamos. Con la decreciente tendencia demográfica, tendrá en promedio 1.9 descendientes, cuya formación dependerá, en gran medida, del capital cultural que nuestro párvulo de hoy les pueda transmitir. Sus hijos trabajarán probablemente hasta el 2115 y muchos de ellos vivirán más allá del 2140.

Nuestras acciones u omisiones en materia educativa hoy, impactarán el futuro de nuestro país por más de un siglo. Si de aquí al 2020 no logramos que los niños entiendan bien lo que leen, que comprendan a cabalidad lo que es una cifra, que tengan capacidad para pensar por sí mismos, iniciativa, empatía, capacidad para respetar y comunicarse con sus congéneres, las consecuencias negativas se arrastrarán hasta bien entrado el siglo XXII. Hoy, tenemos más de 40% de niños y niñas egresando de la educación básica que no tienen estas competencias y habilidades, y en materia de motivación por aprender, tal vez la cifra sea peor y supere el 60%.

En la última década, el país hizo importantes avances que apuntan a mejorar esta situación. Los progresos en cobertura, financiamiento, infraestructura y acceso se han visto reflejados en los años promedio de escolaridad, y en mejoras de resultados de aprendizaje de los alumnos, tanto en las pruebas nacionales (SIMCE) como internacionales (PISA y TIMMS). Asimismo, se produjo un importante aumento en el acceso a la educación superior, aún con los problemas por todos conocidos.

Existen avances innegables en diversos programas y proyectos de ley, en el incremento de recursos para temas esenciales como educación inicial, subvención preferencial y gestión municipal, en los mayores recursos y la nueva fórmula de financiamiento propuesta para la educación superior.

Sin embargo, Chile aún tiene deudas en ámbitos fundamentales: cobertura y calidad del sistema parvulario y la educación inicial; calidad de los aprendizajes integrales en el sistema escolar; mejoramiento de la deteriorada carrera docente, que debiera ser la profesión más respetada y socialmente valorada del país; equidad de resultados entre las personas de más recursos y las más vulnerables; caída de matrícula de la Educación Pública; un sistema educativo marcado por la extrema segregación social; y un sistema de educación superior en el que abundan los abusos producto de una desregulación casi total.

Debemos asimismo avanzar hacia una educación integral e innovadora que deje atrás prácticas pedagógicas obsoletas. La reiteración de métodos anquilosados de enseñanza, la carencia de orientación a la resolución autónoma de problemas, el énfasis desmedido en las pruebas estandarizadas, el descuido de la creatividad y autonomía del estudiante, la orientación a “aprender para resolver la prueba y olvidar al año siguiente”, no contribuyen a la formación de una ciudadanía con las habilidades necesarias para el siglo XXI, ni con capacidad cognitiva para reinventarse laboralmente y continuar aprendiendo a lo largo de la vida. No debemos perfeccionar la educación del siglo XX, sino construir la educación que Chile requiere para el siglo XXI, con toda la osadía necesaria.

Tampoco podemos olvidar lo que se concordó como objetivo general –hasta hoy muy descuidado– en la Ley General de Educación:

“(...) que niños y jóvenes chilenos alcancen su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas.... capacitarlos para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país”.

Pretender ser un país desarrollado al 2020 sin abordar estos problemas es una ficción, que a lo mejor se traduce en una halagüeña cifra promedio de crecimiento económico, pero que con seguridad será sin equidad, sustentabilidad, tolerancia ni cohesión social. La equidad educativa no es una fórmula automática para generar equidad social, pero la propuesta inversa es certera: no habrá equidad social sin equidad educativa. Hay evidencia estadística en el mundo en cuanto a que la equidad educativa está muy correlacionada con la equidad social¹.

¹ PISA 2009 Results: Overcoming social background. Volume II”, OCDE, 2009.

En nuestra Hoja de Ruta 2009-2020, establecimos propuestas concretas para avanzar en la resolución de estos problemas. Muchas de ellas concentraron de manera significativa el debate público, fueron consideradas por el Ejecutivo o Legislativo, y se transformaron en leyes, programas, iniciativas legales o presupuestos.

Ante el avance parcial en el cumplimiento de dichas propuestas y, sobre todo, ante las demandas surgidas a partir de las movilizaciones estudiantiles de 2011, es necesario plantear nuevas metas y desafíos. Estamos ad portas de una nueva elección presidencial. La discusión de estos temas será más ineludible que antes, con cuestionamientos más profundos al modelo educativo. Ante este escenario, proponemos al país la discusión de una nueva Hoja de Ruta, con el mismo objetivo de avanzar hacia una educación de calidad, con equidad e inclusiva, como los niños y jóvenes merecen y el país requiere.

SIETE PRINCIPIOS BÁSICOS

- [1] **La educación es un derecho fundamental**, no sólo por el valor que entraña en sí misma, sino porque es la base para una sociedad más justa, democrática y participativa. Un país que se enorgullece de su educación, es un país que progresa y crece. Tal como se establece en los tratados internacionales, la educación “promueve la libertad y la autonomía personal y genera importantes beneficios para el desarrollo” de todos los jóvenes de nuestro país.
- [2] **El Estado debe ser proveedor y garante de una educación de calidad**, que asegure el aprendizaje integral de saberes y habilidades, desde los primeros años de vida hasta la educación superior. La educación es un bien social y el Estado no puede desentenderse de velar para que sea recibida por todos los niños y jóvenes de nuestro país. El Estado debe asimismo asegurar transparencia, regular e inducir a la colaboración dentro del sistema educativo.
- [3] **La educación constituye un espacio de colaboración e integración** entre alumnos, profesores, comunidades de aprendizaje, escuelas y sostenedores, y por ende no es un producto industrial o mercancía. No se pueden seguir sosteniendo políticas educativas en función de una oferta opaca y asimétrica respecto al “consumidor”, palabra que no refleja la multi-dimensionalidad valórica de la educación. Tampoco es sostenible un modelo educativo con los intolerables y ofensivos niveles de segregación social de los jardines infantiles, escuelas e instituciones de educación superior del país. Este no es sólo un problema educativo, es un problema ético que además afecta la cohesión social de nuestra nación.

[4] **La Educación Pública debe establecer el estándar cultural y ciudadano al que aspiramos** como país de manera integrada, y debe ser la base de la cohesión e integración social. Esto requiere una Educación Pública fortalecida y con una sólida presencia desde el nivel parvulario al superior. Esta es la esencia de un proyecto republicano que debe respetarse, sustentado en los acuerdos básicos que como sociedad hemos definido: una educación de calidad, laica e integradora. No da lo mismo un país con Educación Pública de calidad que uno sin ella. Todos los ciudadanos deben tener el derecho a elegir este tipo de educación en cada comuna del país y en todos los niveles educativos.

[5] Nuestro país tiene un sistema mixto de educación, donde coexisten colegios públicos, particulares subvencionados y particulares pagados. **El Estado tiene el deber de establecer un marco regulatorio que asegure el derecho de cada familia a escoger un proyecto educativo para sus hijos** –independiente de su condición socioeconómica– velando por su calidad y salvaguardando que estos sean acordes a los objetivos y programas que el país ha definido.

[6] **No da lo mismo un país con una educación socialmente segregada que uno donde sus niños comparten en el aula, conociéndose y respetando sus diferencias.** Como lo planteó el estadista irlandés Edmund Burke en el siglo XVIII: *“Ningún grupo puede actuar con eficacia si falta el concierto, ningún grupo puede actuar en concierto si falta la confianza, ningún grupo puede actuar con confianza si no se halla ligado por opiniones comunes, afectos comunes, intereses comunes”*. ¿Cómo construiremos esta comunidad si no comenzamos en las escuelas? Chile tiene pésimos indicadores a nivel mundial en materia de desconfianza entre sus ciudadanos, peores que el promedio latinoamericano², y hay una creciente evidencia de la relación entre segregación y desconfianza³.

[7] **La calidad de la educación tiene como techo el nivel de formación y las condiciones laborales de sus educadores de párvulos, profesores y directivos.** Así, para el cumplimiento de todos estos principios, es primordial fortalecer la capacidad de los equipos humanos. Son las personas las que producen los verdaderos cambios, la labor del país es apoyarlos. Esta es la gran asignatura pendiente del sistema educativo, que no se resolverá sólo con la asignación de becas para estudiantes de pedagogía.

Desde estos principios, proponemos al país esta nueva Hoja de Ruta, concebida como base para un nuevo contrato moral de la sociedad chilena, fundado en el derecho a una educación de calidad, con equidad e inclusiva en todos sus niveles.

²Informe Latino-barómetro, 2011

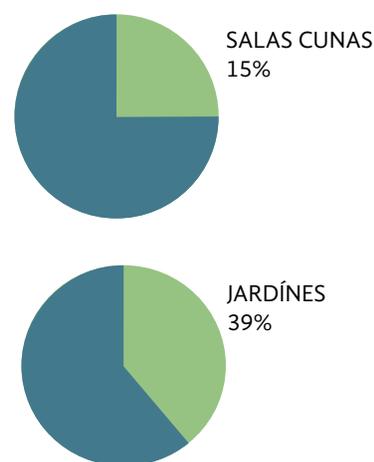
³“Segregation and Mistrust: Diversity, Isolation and Social Cohesion”, E.M. Uslaner, Cambridge, 2012

DESAFÍOS DE NUESTRO SISTEMA EDUCATIVO

Los avances experimentados por la educación chilena durante la última década son insuficientes y la ciudadanía ha expresado su molestia con nitidez. Diversas organizaciones sociales cuestionan la estructura misma del sistema, demandando una Educación Pública de calidad, mayor responsabilidad del Estado, el fin de los abusos de la oferta privada, más equidad y menos segregación.

Uno de nuestros más crasos errores como país ha sido postergar la cobertura en el nivel parvulario, época de la vida donde se juega una parte fundamental en la construcción de capacidades cognitivas y emocionales. En los tres quintiles más pobres esta cobertura es de tan sólo un 15% en salas cunas y 39% en jardines infantiles⁴. A la falta de cobertura, se suman los problemas de calidad (iguales o mayores que los del sistema escolar) y la confusa e incongruente institucionalidad de este nivel educativo.

COBERTURA NIVEL PARVULARIO EN LOS 3 QUINTILES MAS POBRES



El pilar fundamental para mejorar la calidad es contar con profesores y educadores de párvulos de excelencia. Chile experimentó un proceso de destrucción de la carrera docente durante los últimos 30 años, tanto en sus condiciones laborales como en la calidad de su formación, y su valoración social. Esto debe terminar. Es urgente contar con profesionales de excelencia en todos los niveles educativos.

Tan importantes como la calidad, son la segregación y la equidad. Chile es el segundo país con más segregación social, según los datos que arroja el índice Duncan para los 65 países evaluados en la prueba PISA⁵. Esta discriminación se replica y profundiza dentro de los colegios, especialmente en aquellos particulares subvencionados donde el financiamiento compartido separa a los niños según la capacidad de pago de sus padres⁶.

No es posible lograr calidad y equidad en el sistema educativo si continúan estos niveles de separatismo, por muchos recursos que se inyecten a las escuelas vulnerables. Tampoco es posible soñar con mejorar la integración y cohesión social con un sistema que, en los hechos aunque no en la ley, constituye un verdadero “apartheid”.

Las conclusiones del Informe PISA 2009 explican que “los mejores sistemas escolares del mundo son aquellos que abordan adecuadamente la diversidad de los estudiantes, en sus capacidades, intereses y origen socioeconómico, con acercamientos individualizados a su aprendizaje”. Está comprobado que, cuando niños de diferentes orígenes socio-

⁴ “El Primer Gran Paso A La Equidad: Agenda primera infancia 2011-2014”: Mineduc, JUNJI, INTEGRA.

⁵ “Ranking de países por segregación escolar PISA 2009 – Índice de Duncan”, Alejandro Sevilla y Juan Pablo Valenzuela, 2011.

⁶ “Evolución de la Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento Compartido”, Juan Pablo Valenzuela, FONIDE 211, 2006.

económicos comparten el aula, el aprendizaje mejora considerablemente. Este fenómeno se ve prácticamente anulado en escuelas con alta segregación.

Además de la discriminación provocada por el financiamiento compartido en la educación particular subvencionada, otra importante fuente de segregación educativa está en la educación particular pagada, cuyo gasto por alumno es entre 3 y 8 veces superior al de la educación subvencionada. Esperaríamos gestos de parte de este tipo de colegios y jardines para promover la integración de sus aulas. Esta es una necesidad para el país, y para sus propios colegios.

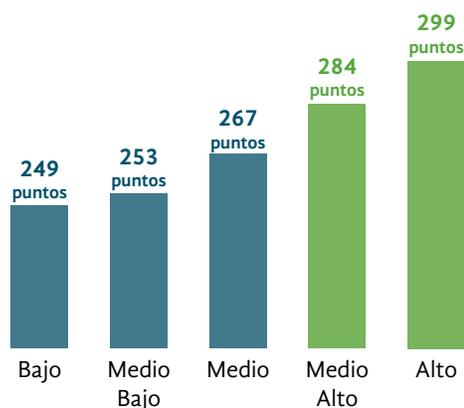
Tan criticable como la segregación social y económica, lo es la concentración geográfica. En la más reciente PSU 2011-2012, las escuelas con los mejores 20 promedios están ubicadas en sólo 7 comunas, todas de la Región Metropolitana. Hay 338 comunas no representadas en esta lista.

Con respecto a equidad, la brecha SIMCE entre el nivel socioeconómico bajo y el alto es de 50 puntos⁷, lo que significa que los alumnos de menor resultado pueden leer pero no comprenden la información que se les presenta, ni pueden, por ende, utilizar el lenguaje para aprender otras materias. No es sorprendente entonces que esta situación se refleje luego en los resultados de la educación media, y en las graves tasas de deserción en la educación superior.

Como lo señala la figura de la derecha, los resultados de la prueba PISA corroboran la existencia de grandes diferencias entre los puntajes de los estudiantes según su nivel socioeconómico. Destacamos que el “Nivel 1 y Bajo 1” (manejo mínimo del lenguaje)

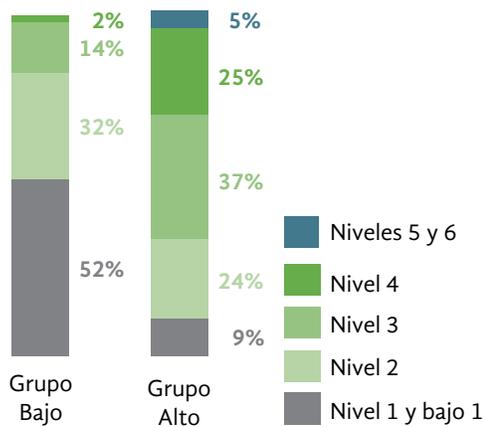
⁷ Resultados SIMCE 2011 según nivel socioeconómico. MINEDUC

RESULTADOS SIMCE (2011) SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO



Fuente: Elaboración propia a partir Simce 2011

PORCENTAJE EN NIVELES DE DESEMPEÑO EN LECTURA



Fuente: Informe resultados PISA 2009

es superado por el 94.3% de los estudiantes de países OCDE. En cambio, en el grupo socioeconómico bajo de Chile, este nivel sólo es superado por el 47%. Por otro lado, puede verse el grupo socioeconómico alto de Chile apenas se acerca al nivel promedio de la OCDE.

⁸ “590 mil alumnos han dejado la educación municipal en 11 años”, La Tercera, 2012.

En lo que se refiere a Educación Pública, desde 1990 al 2011 la matrícula municipal bajó de un 57,7% a 39,3%⁸ del total, y continúa descendiendo. En muchas zonas de expansión urbana, sean estas comunas o barrios, simplemente no existe y nunca ha existido Educación Pública. El Estado abandonó su presencia educativa en estos territorios, dejando de cumplir con una obligación esencial. Esto se contrapone con la capacidad ociosa de muchas escuelas públicas, donde la fuga de matrícula mantiene aulas semi-vacías. En varias comunas la cobertura de Educación Pública es ya inferior al 20%, lo cual las pone financieramente al borde de la extinción.

Aquí no se trata de buscar culpables. Cualquiera sea la ruta por la que hemos llegado a esta situación, es necesario revertirla. La Educación Pública es una gran herramienta potencial que tenemos como país para mejorar la calidad educativa y, sobre todo, para afrontar la segregación y la inequidad.

El paso de la educación escolar a la educación superior y el vínculo entre las diferentes modalidades de ésta debe ser completamente repensado. Se obliga a jóvenes de 18 años, en muchos casos desorientados y carentes de información, a optar por trayectorias educativas completamente rígidas. El tránsito entre la formación técnica (media y superior) y la universitaria es dificultoso, y no existe reconocimiento de estudios entre los distintos sistemas.

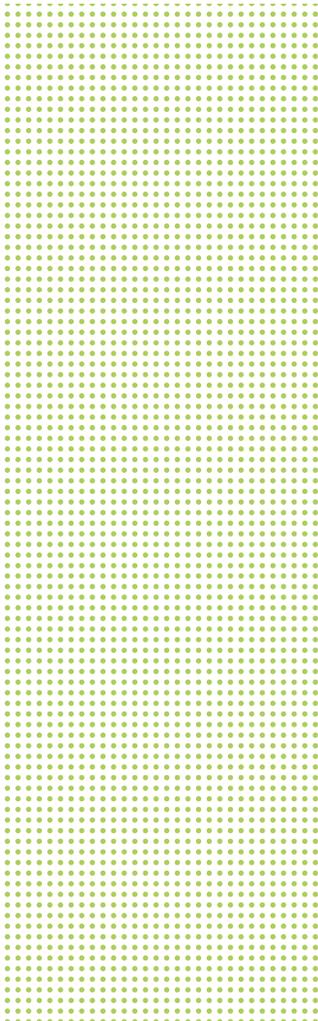
Todavía existe un enorme sesgo cultural y social a favor de la formación universitaria, en detrimento de la formación vocacional o técnica. En países como Austria, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Holanda y Noruega (modelos ejemplares en cuanto a equidad social) entre un 40% y un 70% de los alumnos optan por un programa educacional dual que combina formación con entrenamiento laboral y que culmina en una certificación de competencias, donde las asociaciones y gremios empresariales juegan un rol fundamental. En esos países, la distancia promedio salarial entre un profesional y un oficio certificado es inferior al 50%. En Chile, la distancia salarial entre ambos es del orden de 1 a 10. No habrá equidad de ingresos sin abordar este desafío.

Además, es indispensable incentivar –por medio de los mecanismos de acreditación y las ayudas financieras del Estado– una malla de educación superior que permita un tránsito transversal expedito entre distintas y flexibles trayectorias educativas⁹.

⁹ “Pathways to Prosperity. Meeting the challenge of preparing young Americans for the 21st Century”, Harvard Graduate School of Education, Feb. 2011.

Junto con integrar las trayectorias educativas, hay que dar reales oportunidades a los jóvenes para que accedan a la educación superior. Debemos mejorar el financiamiento con el objetivo de que ningún estudiante con las capacidades necesarias se quede fuera del sistema.

Deben destacarse asimismo los gravísimos problemas de desregulación y abusos del sistema de educación superior, que explotaron con fuerza en los escándalos del 2012. Para abordarlos no basta con mejorar el sistema de acreditación o crear una Superintendencia de Educación Superior, sino que es necesario un cambio radical en el marco regulatorio.



PROPUESTAS

Desde los principios señalados, y teniendo en cuenta los problemas descritos, se presentan propuestas para los distintos niveles educativos del sistema: educación parvularia, escolar y superior, incluyendo un imprescindible apartado de formación y certificación de competencias en adultos.

El sistema educativo es muy complejo, por ello 26 propuestas y 20 metas para el 2020 quizás no sean suficientes, pero creemos que, de ser consensuadas, generarán el marco adecuado y un rumbo preciso para la reforma que Chile necesita. El problema es sistémico. No podemos, en un planteamiento de largo plazo, abandonar aspectos cruciales.

Estas metas y propuestas no tienen, necesariamente, una relación uno a uno, ni un orden de prioridad. La complejidad misma del sistema hace que estas se encadenen de manera multidimensional. Salvo ciertos énfasis que señalaremos en las consideraciones finales, todas son importantes, siendo perfectamente factible secuenciarlas y priorizarlas.

Esta propuesta para la discusión nacional es un equilibrio entre la necesaria focalización y la imprescindible integralidad del problema, que incluso trasciende la mera esfera educativa y derrama a otros temas socioeconómicos, de salud y empleo, por nombrar algunos. El riesgo de no tratar esta realidad de manera sistémica es grande y las consecuencias demasiado caras.



EDUCACIÓN INICIAL

Este tramo comprende establecimientos a los cuales asisten niños y niñas entre los 6 meses y los 5 años de edad. Está ampliamente demostrado que gran parte del desafío educativo se juega en esta etapa de la vida. La rentabilidad social del gasto en este período es cuatro veces superior a la de educación escolar y ocho veces mayor que en educación superior¹⁰.

¹⁰ “Human Capital Policy”, James Heckman y Pedro Carneiro, NBER Working Paper No. 9495, 2000.

¹¹ “Colaboración familia-centro preescolar-comunidad”, Johanna Filp-Hanke, CENTER ON THE DEVELOPING CHILD, Harvard University, presentación 2012 en Santiago.

http://developingchild.harvard.edu/topics/science_of_early_childhood/toxic_stress_response/

¹² “How Children Succeed: Grit, Curiosity and the Hidden Power of Character”. P. Tough. Houghton Mifflin

El apogeo de la capacidad neuronal de conceptualización ocurre a los 18 meses de edad, el de control emocional y formación de competencias sociales se obtiene entre los 12 y 36 meses, al igual que el de formación de lenguaje¹¹. La evidencia reciente señala que, aunque los jóvenes sean bien “entrenados” para rendir pruebas estandarizadas, su futuro en la educación superior, el mundo laboral y sus relaciones depende de la capacidad de desarrollar habilidades, tanto sociales como cognitivas, desde temprana edad¹².

La educación parvularia impacta en la sociedad entera, dando la oportunidad tanto a los niños de desarrollar sus habilidades desde temprana edad, como a las madres que trabajan y que necesitan un apoyo. Por ello, es imprescindible:

1. AUMENTAR LA COBERTURA.

Para cada tramo de edad y en cada nivel socioeconómico, ésta debe ser levemente superior a la que actualmente tiene el decil más rico. El énfasis debe estar en la dimensión formadora de la educación parvularia, y no en su mero rol de guardería.

2. CREAR UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD.

Esto requiere un nuevo estándar de excelencia internacional en las salas cuna y jardines, un mayor financiamiento por niño atendido (en cualquiera de sus modalidades) y una regulación efectiva. La fiscalización deberá ser ejercida por la Superintendencia de Educación, la provisión de servicios públicos y subvencionados por un ente que unifique y coordine bajo un mismo mando las labores y estándares técnicos y financieros de JUNJI e Integra, y que establezca estándares rigurosos para la heterogénea diversidad de establecimientos municipales y privados, muchos de ellos sin las mínimas normas de calidad.

3. MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN INICIAL.

Debe velarse por la formación inicial de los educadores de párvulo y los técnicos, su habilitación docente, formación continua, remuneración, una crucial mejoría en la proporción de niños por cada profesional en sala, infraestructura y alimentación, y su vinculación con la atención integral del niño y la madre.

4. GRATUIDAD EN LA EDUCACIÓN PARVULARIA SUBVENCIONADA POR EL ESTADO.

Esto no sólo es factible, sino imprescindible para superar la brecha de equidad e integración social. Todas las salas cuna y jardines infantiles financiados por el Estado deben ser gratuitos y sin selección académica ni socioeconómica. En caso de existir más demandas que cupos, estos deben llenarse estrictamente por sorteo.

5. PROMOVER LA INTEGRACIÓN SOCIAL DESDE LA PRIMERA INFANCIA.

Es necesario incentivar financieramente que cada comuna tenga programas integradores donde los niños puedan compartir en la diversidad. Ya existen exitosos jardines socialmente integrados, dependientes de servicios públicos¹³. Esta forma de funcionamiento debiera masificarse, ya que la integración social del sistema educativo sólo podrá comenzar desde este nivel.

¹³ P. ej. MINVU, Contraloría.

6. PRE-KÍNDER Y KÍNDER OBLIGATORIO.

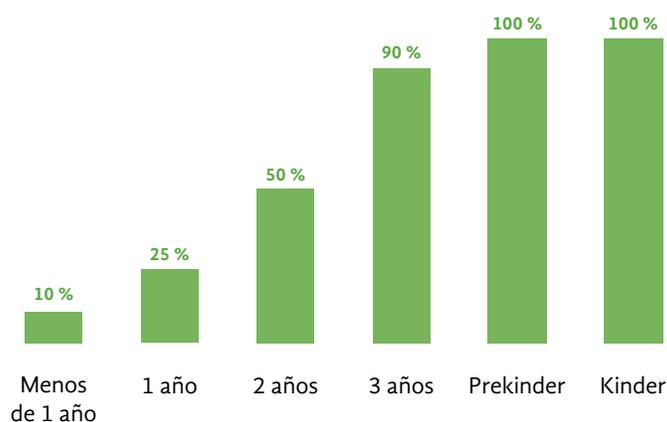
Todo colegio del país debe ofrecer cupos de calidad en esos niveles, incorporados a las escuelas públicas y particulares subvencionadas, articulándose sólidamente con los primeros niveles de enseñanza básica.



METAS AL 2020 EN EDUCACIÓN INICIAL

- [1] Incrementos de cobertura para todos los quintiles de ingreso, llegando al 10% en menores de 1 año, 25% en niños de un año, 50% a los 2 años, 50% a los 3 años y 100% en preK y K.
- [2] Dentro de esta cobertura, 3.000 nuevas o renovadas salas cuna y jardines infantiles de excelencia, con estándar de calidad equivalente al promedio OCDE, gratuitas, sin selección y socialmente integradas.

COBERTURA PREESCOLAR AL 2020 (%)





EDUCACIÓN ESCOLAR

La etapa escolar es la más extensa, en términos de cobertura y permanencia para los niños y jóvenes. Estos pasan 12 años de su vida (14 si contamos pre-kínder y kínder) inmersos en el sistema escolar, compartiendo con sus pares y aprendiendo de sus profesores.

Estos niños no son sólo el futuro de Chile, sino su presente y, por ende, las políticas públicas deben ser formuladas pensando en el aquí y ahora de estos millones de estudiantes y sus familias. Por ello, es imprescindible:

7. FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA.

Es necesario realizar un diagnóstico financiero y de recursos humanos, elaborar un plan de mejoramiento comunal asociado a un convenio de desempeño, establecer equipos de especialistas a tiempo completo que se incorporen y/o apoyen y monitoreen la gestión de los equipos municipales de educación. Paralelamente, es indispensable la entrega de recursos para el saneamiento de las principales deudas de arrastre en materia educativa.

Esta intervención debe focalizarse en las comunas que se encuentran en crisis severa en cuanto a caída de matrícula y resultados, y que representan aproximadamente un tercio del total, en cualquier tamaño o nivel de ruralidad.

8. NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA EDUCACIÓN PÚBLICA.

Es imprescindible definir un nuevo proyecto de institucionalidad que termine gradual y selectivamente con la municipalización, a través de la creación de entes locales. Esta nueva institucionalidad debe considerar la enorme heterogeneidad del sistema y debe resguardar que las comunas con buenos resultados continúen desarrollando su labor por un período transicional.

El Estado tiene el deber de actuar como dueño diligente de su propia red de sostenedores y escuelas, por mucho que ellas estén administradas localmente, asegurando que los sostenedores provean el adecuado apoyo pedagógico, de capacitación, selección de personal, administración y gestión a sus escuelas, generando a la vez una visión y un sentido de misión convocante para toda la comunidad.

Proponemos la creación de una Agencia Nacional de la Educación Pública, organismo autónomo dependiente del Mineduc, cuya única misión será velar por el adecuado y correcto desarrollo de la educación escolar impartida por el Estado. Eso no significa una administración centralizada, sino asegurar que cada ente o corporación local creada para la administración de la Educación Pública esté bien constituida y cumpla con su misión, teniendo capacidad de intervención administrativa en caso de flagrante abandono de deberes.

Los elementos básicos son: descentralización de la administración, la existencia de un directorio y un secretario ejecutivo de alto nivel profesional por cada corporación local,

la preocupación por la realidad laboral de los profesores y el saneamiento financiero de los municipios endeudados. Es indispensable que este tránsito institucional sea gradual en el tiempo y que permita un cierto nivel de flexibilidad y experimentación. Un error en esta materia, producto de la precipitación política, puede terminar sepultando los casos de buena educación pública que hoy existen en muchas comunas.

9. NUEVA CARRERA DOCENTE.

El pilar central de la política educativa radica en atraer buenos alumnos, de gran potencial, a la carrera de pedagogía. Es fundamental establecer una rigurosa selectividad en el ingreso (con puntajes mínimos y múltiples herramientas complementarias de selección psicológica y vocacional) a carreras que deben ser reforzadas académicamente y acreditadas, con metodologías docentes modernas e innovadoras. La acreditación de carreras pedagógicas debe tener estándares exigentes, particularmente en lo referido al proceso de admisión, nivelación y trabajo de terreno.

La clave es una Carrera Docente atractiva, no sólo en materia de mejores remuneraciones para los buenos profesores, sino también de mejores condiciones laborales. Esto lleva demasiados años en el terreno de la promesa. Esta Carrera debe ofrecer condiciones similares tanto en el sector particular subvencionado como en el público, asegurando que los recursos destinados a los docentes (como premios a la excelencia), no se otorguen por la vía de la subvención general, sino que le pertenezcan efectivamente al profesor y no al sostenedor (independiente del tipo de propiedad del colegio). El tránsito entre la Carrera actual y la nueva Carrera Docente debe ser voluntario para los profesores actualmente en ejercicio, y obligatorio para los profesores de nuevo ingreso.

La Carrera Docente es el pilar más importante de la reforma, y debe abarcar la acreditación y transformación de las escuelas de pedagogía, los criterios de admisión a las mismas, becas de estudio en el país y el extranjero, habilitación docente, remuneraciones, condiciones laborales, criterios de evaluación, incentivos transitorios de retiro, y en general, el ciclo completo de construcción de capacidades en esta materia.

¹⁴“Temas de actualidad en la investigación sobre liderazgo escolar: Conectando la experiencia chilena con la literatura internacional”, Joseph Flessa y Stepehn Anderson, en “¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile?”, J. Weinstein y G. Muñoz editores, Fundación Chile y PUC, 2012

10. AGILIZAR LOS CONCURSOS Y FORTALECER LA FORMACIÓN Y EL APOYO A DIRECTIVOS DE COLEGIOS PÚBLICOS.

La experiencia internacional es clara¹⁴: No existen colegios de alto desempeño con directivos de pobre liderazgo pedagógico y motivacional. Como lo planteamos el 2011, directivos excepcionales son el campamento base en la Ruta al Everest de la reforma educativa.

Para lograr esto a la brevedad posible, es necesario asignar más recursos y acelerar los procesos de concursos directivos, perfeccionar los severos defectos que tiene la ley y reglamentación actual, y modificar la normativa, a fin de definir un nuevo responsable en el diseño del perfil directivo, los criterios e instancias de selección, los convenios de desempeño, y el establecimiento de estándares mínimos para Inspectores y Jefes de UTP.

Sin embargo, no basta con acelerar y mejorar los concursos, también es necesario terminar con la fragmentación extrema de los programas de formación directiva, crear programas sólidos y estables, y complementarlos con programas de identificación temprana de líderes, desarrollando también procesos de inducción y soporte más eficaces. La fase inicial de mejora de calidad depende en buena medida de la rapidez con que el país pueda instalar un contingente de directivos del mejor nivel posible en todas las escuelas subvencionadas por el Estado, particularmente las más vulnerables.

11. PERFECCIONAR LA REGULACIÓN DEL SECTOR SUBVENCIONADO.

Se debe prohibir por ley la creación de nuevas escuelas que no cumplan con estándares mínimos en cuanto a tamaño y calidad, cuestión que continúa ocurriendo y que no sucede en prácticamente ningún lugar del mundo.

Es fundamental poner en funcionamiento la Superintendencia y la Agencia de la Calidad, estableciendo reglas de transparencia activa total, académica y financiera. Además, es necesario imponer reglas efectivas para hacer realidad la prohibición de selección y expulsión de niños de las escuelas, cuyo propósito sea el “descreme del mercado educativo”, fenómeno que impacta gravemente en la Educación Pública y profundiza la segregación académica, psicológica y social. Someter a niños de poca edad a exámenes de admisión desafía la lógica de cualquier sistema educativo. Expulsarlos a temprana edad también.

Es necesario terminar con el abuso de la diferenciación de escuelas vía SIMCE y, en general, con el abuso de los “ranking”. Esto requiere modificar el uso y la forma en que se entregan los resultados, avanzando hacia sistemas de medición asociados al cumplimiento de estándares educativos integrales, incorporando criterios de inclusión, entre otros. Por ejemplo, un mayor uso del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño, con que ya contamos, y políticas de evaluación mucho más sensatas, como podrían ser las de la Provincia de Ontario en Canadá¹⁵.

Por otro lado, colegios públicos y privados se ven agobiados por la imposición de un gran número de programas centralizados, diferentes conductos de financiamiento, distintas categorizaciones de vulnerabilidad y reglamentaciones absurdas que obligan a un innecesario esfuerzo de fiscalización y rendiciones de cuentas en cuestiones irrelevantes, a la vez que se descuidan aspectos esenciales, como por ejemplo las prácticas de exclusión o el desvío de recursos significativos¹⁶. Por ejemplo, la rendición de asistencia por cada alumno a cada hora de clases exige la realización de aproximadamente 640 millones de registros por mes, cifra patentemente absurda. Las fórmulas de pago a los profesores contienen decenas de ítems y muchas fuentes de origen programático, lo cual multiplica los requerimientos de rendición y fiscalización.

Aquí ya se confundió la imprescindible y sana fiscalización, con un aparataje burocrático de supervisión, permisos ex ante, controles y rendiciones que está ocasionando graves daños al sistema. Intervienen las Direcciones Provinciales del MINEDUC, la Superintendencia, la Contraloría, próximamente la Agencia de la Calidad, y diversos entes del Estado que están haciendo perder el foco pedagógico al sistema. Las metas, mediciones e indicadores de desempeño proliferan de manera agobiante para profesores, directivos y sostenedores.

¹⁵“GROWING SUCCESS: Assessment, evaluation, and reporting in Ontario schools”. 2010.

¹⁶Ejemplos de la multiplicidad de programas ministeriales: Subvención Preferencial, Integración, Enlaces, PAC, Elige Vivir Sano, Convivencia Escolar, Yo Elijo mi PC, Subvención de Mantenimiento, Habilidades para la Vida, etc. En todos ellos se exigen diferentes rendiciones de cuentas y reportes.

12. TRANSPARENTAR Y REGULAR EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PARTICULAR SUBVENCIONADO.

Esta es la solución técnica y financiera más viable, dada la existencia de cerca de 4.000 escuelas que ya fueron creadas con fines de lucro. Muchos sostenedores privados realizan una gran labor, sin embargo, los incentivos perversos del actual sistema son innumerables y difíciles de regular. Así es como se ha constatado en algunos sostenedores la inasistencia de los peores alumnos el día del SIMCE, la violación de la LGE en cuanto a la prohibición de selección académica en básica, la exclusión temprana de los niños más desaventajados, o la subinversión en recursos humanos e infraestructura, cuestiones casi imposibles de fiscalizar.

Cada sostenedor, con o sin fines de lucro, como depositario de la fe pública y de los recursos del Estado, debe publicar anualmente en su sitio web sus datos académicos y sus estados auditados con ingresos, egresos, remuneración de sus directivos y transacciones con entes relacionados. Esto es lo que se hace con las Sociedades Anónimas abiertas y no se ve razón para no exigirlo en este caso, más aún cuando el 80% a 100% de los ingresos de las escuelas es aporte público.

Debemos buscar la manera de avanzar hacia un nuevo modelo regulatorio, donde los establecimientos que provean educación —y que reciban financiamiento estatal—, en el largo plazo, no puedan lucrar con fondos públicos. Es posible para estos fines usar una fórmula o combinación de fórmulas: a) establecer márgenes de reparto de utilidades con un tope legal y decreciente para las escuelas con fines de lucro ya existentes, b) diseñar incentivos para la transición voluntaria y gradual desde entidades con fines de lucro a sin fines de lucro. En cualquier escenario, consideramos necesario suspender la creación de nuevas escuelas subvencionadas con fines de lucro, para no continuar agravando el conflicto que atraviesa la sociedad chilena.

Debe destacarse que, por mucho que el lucro se regule o eventualmente desaparezca, esto no significa necesariamente el fin de todos los abusos, incentivos perversos o disminución de recursos en detrimento de la calidad. Es necesario concentrar la supervisión de la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad en los temas relevantes, y maximizar la transparencia del sistema.

13. ESTABLECER UN NUEVO MECANISMO DE FINANCIAMIENTO ESCOLAR.

Es necesario recalcular el monto de los aportes generales y preferenciales, de manera que en todos los tramos de vulnerabilidad se “empareje la cancha”.

El nuevo mecanismo debe diferenciar entre las distintas modalidades educativas que ofrece el sistema (educación urbana, rural, científica-humanista, técnico-profesional, especial, etc.), y debe estudiar los costos del desarrollo de la enseñanza artística, deportiva o tecnológica, entre otras.

Este nuevo mecanismo estudiará el costo de una reducción en el número de alumnos por sala y/o el uso de dos profesionales por sala donde sea necesario. La infraestructura instalada en Chile, sumada a la disminución de la población escolar, permitirá disminuir gradualmente el máximo legal de niños por sala.

La fórmula de financiamiento per cápita y por asistencia está completamente obsoleta, pues no refleja el verdadero costo de educar, ni en el sector particular ni en el público. Por eso proponemos para la subvención general una nueva estructura de financiamiento que –aun dentro de los mismos montos globales– refleje mejor la estructura de costos y que, a la vez, simplifique los múltiples conductos y criterios de aporte financiero. Para esto planteamos un sistema que tenga cuatro componentes de entrega de recursos, tanto para el sector público como el privado: por estudiante según rangos de asistencia, por aula, por establecimiento, y por grado de complejidad del sostenedor (restricciones geográficas, condiciones adversas, número de establecimientos).

Los únicos complementos a este sistema de financiamiento debieran ser la subvención preferencial, la subvención de ruralidad y la subvención de ruralidad y la subvención de carrera docente para los profesores. Los diversos “programas” deben ser subsumidos dentro de esta estructura de financiamiento.

14. GRATUIDAD EN TODAS LAS ESCUELAS SUBVENCIONADAS.

Proponemos reducir el aporte familiar o copago gradualmente a lo largo de seis años, hasta suprimirlo en la medida que aumenten los recursos de la subvención. Esta es una de las fuentes primordiales de segregación del sistema educativo. Entendemos que la segregación también tiene raíces históricas y territoriales, pero el deber del Estado es contribuir a paliar y no profundizar este fenómeno. Si los padres desean aportar a la educación de sus hijos, es legítimo que lo hagan, pero en otros países esto se hace de manera estrictamente voluntaria y a través de los Centros de Padres.

Es el Estado quien debe asumir íntegramente el costo de la educación escolar subvencionada, lo que significa una inversión aproximada de US\$ 500 millones por año en el largo plazo. Es fundamental que esta política se acompañe de lo ya expuesto en cuanto a la regulación del sector particular subvencionado en materia de creación de nuevas escuelas. De no ser así, existe un alto riesgo de fuga adicional en la matrícula pública, lo que agravaría la crisis del sector.

15. FORTALECER LA EDUCACIÓN MEDIA TÉCNICO PROFESIONAL.

En la EMTP hay 380 mil alumnos en más de 900 liceos a lo largo de todo Chile, siendo el sector más vulnerable y descuidado de la educación escolar.

El objetivo central es la reconversión y mejora de estos Liceos, tanto en las especialidades que ofrecen, adecuadas a la demanda laboral de su entorno, como en la infraestructura y calidad de la formación, de manera que los egresados puedan optar libremente por pasar un período de su vida en un trabajo digno, o bien postular a instituciones de educación superior de cualquier naturaleza, de inmediato o algunos años más tarde. En otras palabras, deben contar con las competencias mínimas necesarias en materias básicas de carácter científico humanístico, así como un oficio digno y certificado. Esto es factible y también imprescindible. Es evidente asimismo que la PSU no se hace cargo de la realidad de esta modalidad de enseñanza y esto requiere modificaciones urgentes. En este sector deberá incentivarse fuertemente tanto el asociativismo municipal, como la colaboración público - privada, con un fuerte enfoque en el nivel regional y

provincial. Es necesario realizar en cada región un proceso que involucre diagnóstico, sistematización y planificación de la oferta, planificación de objetivos y planes de acción, a fin de readecuar la oferta de educación TP en los casos en que sea necesario.

La certificación de oficios y la formación dual son componentes indispensables, así como un adecuado cálculo de la subvención para aquellos oficios que requieran mayor infraestructura, mucho más cara que lo requerido para la formación científico humanista.

¹⁷ Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT.

16. EDUCACIÓN MULTICULTURAL.

De acuerdo a los convenios suscritos por Chile, debemos avanzar hacia la integración con nuestros pueblos originarios, respetando y fortaleciendo las diferentes culturas que conviven en el país.

El Estado debe asegurar su acceso a la educación en todos sus niveles, respondiendo a sus necesidades particulares y abarcando su historia, conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus aspiraciones sociales económicas y culturales¹⁷.

17. INCLUSIÓN E INTEGRACIÓN.

Es necesario promover la integración de los niños con necesidades especiales en los colegios y aulas regulares, en lugar de su aislamiento en escuelas especiales. Esto va exactamente en la dirección contraria a las más modernas tendencias internacionales, y es un fuerte promotor de la desintegración y segregación del sistema.

Es necesario fortalecer y desarrollar significativamente los programas de prevención de la deserción escolar, que alcanza la preocupante cifra de 30.000 por año en la educación media. Resulta ineludible controlar la exclusión de alumnos en el sistema escolar, independientemente de la necesaria ampliación de programas para completar estudios a nivel de adultos.

¹⁸ "Education Nation: Six Leading Edges of Innovation in our Schools", Milton Chen, George Lucas, Jossey-Bass, 2010

Hay que abordar con energía los temas de discriminación de género y etnia al interior del aula y la escuela, eliminando la gestación de prejuicios que se manifiesta desde la primera infancia.

18. INNOVACIÓN PEDAGÓGICA RADICAL.

¹⁹ "The Element", Ken Robinson y Lou Aronica, Viking, 2009.

La educación no puede estar relacionada únicamente con pruebas estandarizadas, sino que debe ser orientada al "aprender a aprender", la resolución de problemas, la creatividad¹⁸ y el trabajo en equipo.

Nuestros modelos educacionales están dejando a Chile fuera de las tendencias internacionales, incluso en los estilos de enseñanza. Los niños deben aprender a recolectar, analizar y procesar información colaborativamente, con los profesores como mentores, en lugar de los mecánicos procesos repetitivos a los que son forzados, con una brutal pérdida de creatividad¹⁹. Esto implica, por supuesto, una importante renovación curricular en las escuelas de pedagogía, y la disminución de muchas rigideces reglamentarias de carácter curricular que se imponen a los colegios.

19. MÁS COLABORACIÓN Y MENOS COMPETENCIA.

Una de las estrategias más eficaces para elevar los aprendizajes en los colegios de bajo rendimiento (como lo demuestra la experiencia internacional) es compartir las prácticas efectivas entre las escuelas.

Proponemos invertir en redes de cooperación interes escuela específicas y efectivas, que se hagan responsables de mejorar sus resultados de manera colectiva y transparente. Esto se podría llevar a cabo conectando a las escuelas de bajo rendimiento para que se hagan conscientes de que están en un esfuerzo común y dándoles herramientas para que puedan desarrollar y mejorar su capital profesional.

Además, hay que conectar a estas escuelas con escuelas de mejores resultados, que trabajen con estudiantes y comunidades similares, que estén dispuestas y puedan asistirles, dándoles los recursos necesarios para implementar planes de mejora.



METAS AL 2020 EN EDUCACIÓN ESCOLAR

- [3] El salario promedio de un profesor debe llegar a ser de 57 UF (\$1.000.000). Hoy el salario promedio de un profesor de educación básica es de \$530.000.
- [4] El porcentaje de horas lectivas es hoy de 75% y debe disminuir a 65%.
- [5] Todos los profesores de la educación subvencionada, pública y privada, deben ingresar al sistema con habilitación docente obligatoria de conocimientos y también de capacidades pedagógicas.
- [6] Según estándar PISA, el 21% de los alumnos están en escuelas socialmente integradas (el segundo más bajo del mundo después de Macao. Promedio OECD 50%). Meta de Chile al 2020: 40%.
- [7] El 80% de los directivos escolares, particulares o públicos, debe tener muy buen liderazgo directivo, según encuesta SIMCE. Hoy: 25,1%.
- [8] Menos de 10% de niños estará en nivel Inicial en SIMCE Lenguaje 4° básico. Hoy el 31% lo está.
- [9] Debe acortarse la diferencia de promedio SIMCE 4° básico Lenguaje desde 50 puntos hoy a 15 puntos el 2020 entre niños de NSE bajo vs. alto.

- [10] Debe reducirse el porcentaje de establecimientos con alta frecuencia de agresión escolar desde el 32% actual a un 10%.
- [11] 100% de las carreras de pedagogía o educación parvularia deben estar acreditadas con los nuevos estándares.
- [12] La Educación Pública debe tener una cobertura no inferior a 50% en cada comuna de Chile.
- [13] La tasa de deserción escolar en Media debe reducirse de 30.000 a 10.000 estudiantes por año.
- [14] El 80% de los egresados de Liceos Técnico Profesionales debe contar con acreditación externa de competencias laborales.

No cesaremos de reiterar que el desafío central de la educación chilena está en preescolar y básica. Las prioridades de asignación de recursos deben centrarse en estos niveles, al menos durante la próxima década. Los problemas que observamos en la educación media y superior son esencialmente consecuencia de estas carencias. Dicho lo anterior, no es posible olvidar la pertinencia de ciertas reformas a la educación superior, ya que hay más de un millón de alumnos en este nivel y más de 200.000 postulantes anuales.

Pese a que este nivel de enseñanza no es, ni tiene por qué ser obligatorio, el Estado debe ser garante de su calidad y tener la visión de futuro necesaria para enfrentar sus problemas. La educación superior es trascendental para el desarrollo de Chile. La capacidad de nuestros técnicos y profesionales debe estar a la altura de los nuevos desafíos del país. Esto supone mejorar notoriamente la calidad de la educación superior y, sobre todo, fortalecer el sector técnico profesional. Si bien nuestras propuestas en este ámbito distan mucho de ser completas –dada la complejidad financiera y el nivel de deterioro institucional del sector– incluimos aquí las imprescindibles:

20. CAMBIAR RADICALMENTE EL MODELO REGULATORIO.

Es necesario establecer “contratos de concesión”, en los cuales las instituciones aseguren tasas reales (e inferiores a las actuales) de deserción y duración de la carrera, aranceles razonables para financiar únicamente la educación de sus alumnos y no otros elementos como extensión, investigación o provisión de bienes públicos, que deben ser financiados por otros conductos.

Al igual que en el caso escolar, es fundamental poner a disposición de la ciudadanía, con transparencia total, información sobre las fuentes de ingresos, egresos y regulación estricta de las transacciones con entes relacionados, que impida vulnerar la ley como ocurre hoy. Esta no debe ser transparencia pasiva, sino activa, donde cada institución de educación superior debe publicar en su sitio web, al igual que lo hacen las instituciones del Estado, toda la información pertinente. Esto no se contradice con la necesidad de contar con una Superintendencia, sino que refuerza su capacidad de acción. Es necesario revisar la LOCE, que continúa vigente en este nivel de educación superior y cuya obsolescencia es evidente.

Recordamos que las universidades son, por ley, instituciones sin fines de lucro. Es deber del gobierno de turno aplicar la ley y fiscalizar adecuadamente. En el caso de las otras instituciones de educación superior (Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica), esperaríamos que, a largo plazo, adopten un modelo regulatorio similar al que proponemos para los colegios particulares subvencionados, tendiente a terminar con el lucro con recursos públicos.

21. REFORMULAR EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN.

Es indispensable modificar sus criterios y rehacer su institucionalidad para evitar conflictos de interés. El nuevo sistema tiene que establecer una acreditación obligatoria de instituciones y carreras, cualquiera sea el costo de esta medida. El 80% de las carreras no está acreditada y un 10% tiene un grado de acreditación, a lo menos, dudosa. Realizar una acreditación institucional muestreando únicamente un par de carreras al azar puede resultar altamente peligroso, al menos en esta etapa.

En caso de cierre de instituciones por incumplimiento en los requisitos de acreditación o por violaciones legales flagrantes, el Estado debe poseer la capacidad jurídica para designar un interventor provisional, y así resguardar los intereses de los alumnos y, en lo posible, facilitar la continuidad de giro de esas entidades. No podemos olvidar que las entidades de educación superior otorgan títulos a nombre del Estado, y por ende este debe asumir plenamente sus responsabilidades.

Los sistemas de acreditación de CFT, Institutos Profesionales y Universidades deben comenzar a la brevedad a estimular la flexibilidad curricular y la facilidad de transición entre distintas trayectorias educacionales.

Dada la tendencia de muchas entidades del sistema de admitir alumnos sin comprensión lectora o aritmética básica, para después terminar en su deserción, o peor aun, en el otorgamiento de títulos sin siquiera haber nivelado estas competencias, uno de los estándares mandatorios del aseguramiento de calidad de carreras de cualquier índole, para cualquier nivel socioeconómico, debe estar referido a los procedimientos de admisión y/o nivelación de alumnos, de manera de garantizar el término de una de las más nefastas prácticas del sistema.

22. REFORMAR EL SISTEMA DE INGRESO.

Este debe ser riguroso en sus procedimientos, incorporar elementos que privilegien el desempeño, las habilidades y el esfuerzo de los estudiantes a la hora de decidir quién ingresa a la educación superior.

En este sentido, el ranking de notas es un mecanismo que avanza en la dirección correcta y debe profundizarse su uso. Es necesario complementarlo con otros criterios de selección más cualitativos, como ocurre en casi todos los países avanzados. Las instituciones de formación técnico profesional no pueden estar sometidas al mismo procedimiento y criterios de selección que las universitarias, y la oferta de financiamientos estatales en base al número de alumnos con elevada PSU debe terminar, pues distorsiona gravemente los mecanismos de selección, a favor de los estudiantes más adinerados.

23. FORTALECER LA CALIDAD Y OFERTA DE LA EDUCACIÓN TÉCNICA SUPERIOR.

Es urgente reorientar radicalmente –a través de la acreditación y de financiamientos preferenciales–, el sistema de educación superior hacia la provisión de un sistema de oficios y carreras técnicas sólidas, certificadas, y que contribuyan a cerrar la brecha salarial entre éstas y los títulos universitarios.

24. GARANTIZAR QUE TODO ESTUDIANTE CON LAS CAPACIDADES NECESARIAS PUEDA ESTUDIAR EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

Entendiendo las nuevas y mayores necesidades que el desarrollo del país impone es fundamental que, una vez resueltas las carencias de recursos a nivel preescolar y escolar, todo estudiante que haya pasado por el debido proceso de selección y que pertenezca a los tres primeros quintiles de ingreso, pueda acceder gratuitamente a la educación superior (universitaria, técnica profesional o de oficios), con un tope de años y el cumplimiento de los requisitos académicos correspondientes. No resulta aceptable que miles de estudiantes talentosos se vean privados de continuar sus estudios por temas económicos. Esa no es sólo una pérdida para ellos, sino para Chile.

Es necesario además enfrentar con seriedad el problema de la disparidad entre el arancel real y el arancel de referencia. El actual sistema de financiamiento, a pesar de los avances recientes, deja en el limbo a una gran cantidad de estudiantes, independientemente de su mérito o nivel de ingresos familiares. Los criterios socioeconómicos para segmentar la población y otorgar becas son todavía imprecisos y a la vez rígidos.

De igual manera, debe fortalecerse la oferta de propedéuticos gratuitos y acreditados para los alumnos de los 3 primeros quintiles que no hayan logrado las competencias mínimas necesarias que debieron haber adquirido en nuestro todavía deficiente sistema escolar.

25. FORTALECER LA EDUCACIÓN PÚBLICA SUPERIOR.

La universidad pública debe ser un faro de investigación de calidad, de entrega y vivencia de cultura, gestor de redes y alianzas tanto nacionales como internacionales. Para ello es necesario modificar radicalmente la institucionalidad y gobierno corporativo de las universidades estatales, flexibilizar significativamente su administración y a la vez garantizar su rendición de cuentas.

El Estado debe invertir proactivamente en la expansión de su oferta de educación superior, tanto a nivel universitario como de educación técnico profesional, donde su presencia es prácticamente nula. Al igual que en educación escolar, los sistemas privados y públicos de educación superior deben coexistir armónicamente y en proporciones adecuadas.



METAS AL 2020 EN EDUCACIÓN SUPERIOR

- [15] Gratuidad para los 3 primeros quintiles en educación superior, con especial énfasis y prioridad en la educación técnico profesional y de oficios.
- [16] 90% de alumnos que ingresan formalmente a la educación superior, al cabo de un año de transición o nivelación, tienen nivel de comprensión de lectura y aritmética equivalente a 300 puntos en SIMCE 2º medio.

- [17] Cobertura de universidades públicas aumenta desde el 27.6 hoy al 40%.
- [18] Aumento del porcentaje total de matriculados en oficios y carreras técnicas, respecto a carreras universitarias, hasta llegar al 50% del total.
- [19] Cobertura pública de educación técnico profesional y de oficios pasa del 5.6% hoy al 20% el 2020.

²⁰ En este semestre está en Chile en desarrollo una evaluación similar a la del SIALS. Sus resultados serán de la mayor importancia para la definición de políticas públicas en esta materia.

Pese a los avances en cobertura escolar, miles de compatriotas aún no terminan su educación escolar, o bien, habiéndola terminado, poseen escasa capacidad de comprensión lectora y aritmética, lo que es indispensable no sólo para tener mejores expectativas laborales, sino también para ejercer plenamente sus derechos y participación ciudadana. La última vez que Chile participó en un esfuerzo internacional de medición de comprensión lectora y aritmética, el SIALS, en 1999, en la escala de 1 a 5, en que 1 es incomprensión lectora total y 5 comprensión total, teníamos al 50% de los evaluados en nivel 1 y a un 35% en nivel 2²⁰.

De prolongarse una situación de esta gravedad, Chile no contará con resultados positivos en productividad laboral, competitividad económica, ni participación democrática. En la medida en que no saldemos la deuda con la formación de millones de adultos en el país, tampoco será posible contar con el apoyo necesario de parte de los apoderados para los alumnos vulnerables.

Esto va más allá del ámbito meramente escolar o laboral y tiene profundas consecuencias, incluso para el ejercicio de la democracia. Los deficientes niveles de comprensión lectora y de uso de aritmética elemental son una dramática realidad que hemos mantenido semi-oculta durante años. Es simplemente una verdad inconveniente.

26. PROGRAMA DE NIVELACIÓN DE COMPETENCIAS PARA LOS 3 PRIMEROS QUINTILES.

Este debe comprender un proceso masivo de formación y certificación en comprensión lectora y matemáticas para la fuerza laboral y la población adulta en general, con especial foco en los primeros 3 quintiles socioeconómicos. Las escuelas y empresas pueden proveer la infraestructura y recursos humanos para un programa de esta índole.

[20] 60% de la población entre 18 y 45 años con niveles de comprensión de lectura y aritmética equivalente a 300 puntos en SIMCE 2º medio.

COSTO DE LAS PROPUESTAS

Hemos estimado de manera desagregada el costo de estas propuestas. Combinando y anualizando recursos inversionales y gasto corriente, tienen un valor estimado de US\$ 5.700 millones anuales (a precios de 2012), adicionales a lo que quedó definido en el presupuesto de educación 2013. Estos recursos no requieren de un aumento inmediato sino que deben ser asumidos progresivamente, a razón de aproximadamente US\$ 800 millones incrementales cada año, lo cual no difiere significativamente de los ritmos porcentuales de aumento de la última década.

Estas cifras pudiera sonar significativas pero, si se supone una tasa de crecimiento del PIB de algo más del 4% anual, esto implicaría pasar del 4.4% actual del PIB a algo más del 6% el 2020 para el gasto público en educación, lo cual es enteramente razonable y consistente con las tasas de los países de la OCDE.

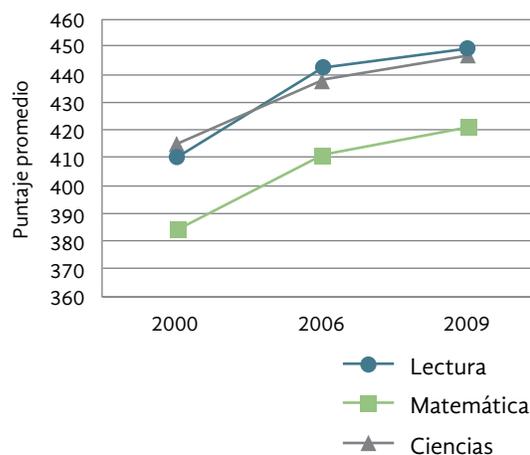
Aproximando datos en base a estudios del Banco Mundial, una mejoría en el test de PISA de otros 50 puntos, es decir llegando al nivel de USA, Islandia o Polonia (que están en la medianía de la OCDE), podría resultar en un incremento de cerca de 1 punto adicional y permanente en la tasa de crecimiento²¹. Creemos que esto es perfectamente factible de aquí al 2020 si los actores políticos, gremiales y sociales logran un consenso en estas materias. En otras palabras, si estos recursos son bien asignados, el retorno tan sólo por la ruta económica, sin contar aspectos éticos y de equidad, justifica con creces la inversión.

²¹ "The Role of Education Quality in Economic Growth", E. A. Hanushek, y L. Woessmann, Washington DC, The World Bank, 2007

Hay que destacar que cerca del 42% del incremento de gasto anual que proponemos está destinado a la mejora salarial y las condiciones laborales de profesores y educadores de párvulos, así como al aumento en la cantidad de personal derivado de la reducción en horas lectivas, y la mejoría de los coeficientes técnicos en educación parvularia. En esto no podemos equivocarnos: el techo de un sistema educativo está dado por la cantidad y calidad de sus docentes.

Por último, es imprescindible destacar que, en cualquier escenario de aumento de gasto anual o inversión, de aquí al 2020, el orden de prioridades debe ser, en cuanto a importancia: educación parvularia, educación básica, liceos técnicos y educación técnica superior y de oficios; el remanente debe ser destinado a educación media científico humanista y universitaria. Asimismo, los gastos e inversiones en construcción

PISA - CHILE



Fuente: Elaboración propia a partir de PISA 2009



de capital humano en el sistema parvulario y escolar deben primar sobre cualquier otra consideración, a nivel de asistentes, educadores de párvulos, profesores y directivos.

CONSIDERACIONES FINALES

Chile, un pequeño país, ha destacado por décadas en diversos ámbitos. Las políticas de equilibrio macroeconómico, su Índice de Desarrollo Humano, o sus programas de alimentación infantil, han sido objeto de admiración internacional. Esto significa que, cuando logramos consenso en torno a materias relevantes, hemos obtenido logros significativos y estables en el tiempo.

Este no es sólo un planteamiento técnico. Hay propuestas y metas técnicas, ciertamente, y un abordaje sistémico e integrador, sin el cual ningún modelo educativo podrá despegar. Pero por sobre todo es una propuesta para una nueva épica nacional. Proponemos que al final de esta década Chile tenga, no sólo un sistema educativo que esté en franco camino hacia compararnos —e incluso sobrepasar— a algunos países avanzados, sino también con tres componentes que sean motivo de orgullo internacional. Luchar por sueños es la base de la cohesión nacional, cohesión que a veces perdemos por rencillas menores.

El primero de ellos, sin duda, es contar con una red de salas cunas y jardines infantiles en cada barrio de Chile, que sean excepcionales tanto por su calidad, como por su oferta gratuita, sin selección, socialmente integrados, en horario extendido, donde todos los padres de la zona circundante tengan la legítima aspiración y oportunidad, si es que así lo desean y sus necesidades laborales lo exigen, de matricular a sus hijos porque tendrán la plena certeza de que serán cuidados por personal de gran pasión y formación, emocionalmente contenidos, aprendiendo con alegría a convivir con sus congéneres de todas las clases sociales, y desarrollando sus primeras habilidades cognitivas.

Estas instituciones de excelencia serán la base refundacional de nuestro país en el mediano plazo. Queremos que sean la “joya de la corona” de Chile, objeto de estudio en el mundo entero. Es una nueva épica, y cualquier costo en que incurramos palidece al lado de su poder transformador. Lo dijo Nelson Mandela: “No puede haber una revelación más intensa del alma de una sociedad que la forma en que se trata a sus niños”. Escuchémoslo.

El Informe PISA 2009 lo dijo con meridiana claridad: “El más impactante resultado de los sistemas educativos de clase mundial es que entregan elevada calidad en todo el sistema educativo, de manera que cada estudiante se beneficie de oportunidades de aprendizaje excelentes. Para lograr esto, invierten sus recursos educacionales de modo diferenciado, atrayendo a los profesores más talentosos a las aulas más difíciles, y sus prioridades financieras se concentran en la calidad de los profesores”.

El segundo elemento, sin el cual nada más funcionará, es que nuestros directivos, profesores y educadores de párvulos lleguen a tener un nivel y una vocación que sean, nuevamente, fuente de orgullo nacional e internacional. Cueste lo que cueste.

Para lograrlo, nuestras escuelas de pedagogía, educación parvularia y gestión educativa deberán llegar a ser de las mejores del mundo, tanto por sus exigentes requisitos de admisión en lo cognitivo, vocacional y emocional, como por sus planes de estudio instalados en las tendencias pedagógicas más avanzadas, y por su entrenamiento y tolerancia para trabajar con jóvenes y familias vulnerables en entornos difíciles. Las remuneraciones y condiciones laborales de los educadores deberán ser, si no excepcionales, lo suficientemente atractivas como para que los jóvenes con vocación de servicio escojan este como su camino permanente de vida y servicio a la nación, y deberán priorizar e incentivar suficientemente su trabajo con los más vulnerables. Los mejores de los mejores de Chile deben ir prioritariamente y en mayor proporción a los lugares más vulnerables. Es ahí donde son más necesarios. ¿Hay acaso alguna inversión pública más significativa y transformadora que esta?

Nuestro tercer objetivo es que zanjemos, de una vez por todas, la discusión que ha desgarrado la vida nacional por décadas, en cuanto a la provisión pública o privada de educación. Soñamos con un sistema educativo de calidad tanto en los colegios públicos, como privados y particulares subvencionados. Soñamos con un sistema donde los padres realmente puedan elegir el colegio de sus hijos por su proyecto educativo y no por barreras económicas. Soñamos con una mayor integración e inclusión en todos los niveles. Soñamos con escuelas e instituciones de educación superior administradas por el Estado que sean un estándar y ejemplo de excelencia internacional, con la cobertura suficiente como para que los apoderados de Chile tengan el interés y la opción de poner a sus hijos allí.

La calidad sólo se logrará si, como hemos descrito, contamos con profesionales de excelencia, y la integración la alcanzaremos en la medida que seamos capaces de que nuestro sistema educativo acoja y no discrimine, que asegure una oferta diversa de educación y donde se garantice el derecho de la ciudadanía a elegir. Para eso, requerimos avanzar en la gratuidad de la educación en todos los niveles, pero partiendo desde donde más se necesita: educación parvularia y escolar.

En lugar de 50 liceos de excelencia que seleccionan alumnos, debemos llegar a tener 5.000 escuelas públicas gratuitas, de excelencia, inclusivas, que no seleccionen o segreguen por condición social, ideológica, psicológica o rendimiento académico, donde el compromiso sea sacar a todos los jóvenes adelante y lo logren, en verdaderas comunidades de aprendizaje. Entendemos que, si tenemos la suficiente decisión y convicción, este es un sueño perfectamente posible, y una vez que lo logremos, habremos dejado atrás los problemas de coexistencia y armonía en la provisión de servicios educativos entre sostenedores privados y públicos.

Creemos que lo planteado en este documento representa una trayectoria posible en lo financiero y político, para lograr un consenso de largo plazo a nivel de Estado y no de gobierno. Si este consenso no se logra, la educación continuará siendo un ámbito de tensión permanente, y serán como siempre los más pobres los que sufrirán las consecuencias.

Esperamos que, en este período político crítico, este documento sirva como una instancia de debate y formulaciones programáticas. Ojalá todos los precandidatos presidenciales y parlamentarios, los movimientos ciudadanos y el crucial gremio de profesores se pronuncien respecto a su grado de acuerdo o desacuerdo con estas propuestas y metas. Los asuntos aquí planteados son todos inevitables en la discusión sobre el futuro de largo plazo de nuestro país.

RESUMEN EJECUTIVO



EDUCACIÓN PARVULARIA

- [1] **AUMENTAR LA COBERTURA** de modo tal que para cada tramo de edad, y en cada nivel socioeconómico, sea levemente superior a la que actualmente tiene el decil más rico.
- [2] **CREAR UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD**, con un estándar de excelencia, mayor financiamiento por niño y una regulación efectiva.
- [3] **MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PARVULARIA**, velando por la formación de los educadores de párvulo y técnicos, infraestructura y atención integral.
- [4] **GRATUIDAD EN TODA LA EDUCACIÓN PARVULARIA SUBVENCIONADA POR EL ESTADO**, sin selección académica ni socioeconómica.
- [5] **PROMOVER LA INTEGRACIÓN SOCIAL DESDE LA PRIMERA INFANCIA**, incentivando financieramente que cada comuna tenga programas integradores.



EDUCACIÓN ESCOLAR

- [6] **PREKÍNDER Y KÍNDER OBLIGATORIO**, asegurando que cada colegio del país ofrezca cupos de calidad.
- [7] **FORTALECER LA EDUCACIÓN PÚBLICA**. Realizar un diagnóstico y un plan de mejoramiento, con foco en las comunas que se encuentran en crisis.
- [8] **CREAR UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA** que termine gradualmente con la municipalización, a través de la creación de entes locales.
- [9] **NUEVA CARRERA DOCENTE** que abarque desde la formación inicial hasta las remuneraciones, condiciones laborales y criterios de evaluación de los profesores.
- [10] **ACELERAR LOS CONCURSOS Y FORTALECER LA FORMACIÓN Y EL APOYO A DIRECTIVOS DE COLEGIOS PÚBLICOS**, asignando más recursos y perfeccionando los defectos de la ley y reglamentación actual.
- [11] **PERFECCIONAR LA REGULACIÓN DEL SECTOR SUBVENCIONADO**, estableciendo total transparencia, prohibición de selección y expulsión de alumnos. Además, es urgente la simplificación burocrática del sistema.
- [12] **TRANSPARENTAR Y REGULAR EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PARTICULAR SUBVENCIONADO**. Además, se debe avanzar hacia un nuevo modelo regulatorio.

[13] **ESTABLECER UN NUEVO MECANISMO DE FINANCIAMIENTO ESCOLAR** que tome en cuenta los costos fijos de los colegios.

[14] **ELIMINAR EL FINANCIAMIENTO COMPARTIDO**, reduciéndolo gradualmente hasta suprimirlo en la medida que aumenten los recursos de la subvención.

[15] **FORTALECER LA EDUCACIÓN MEDIA TÉCNICO PROFESIONAL**, incentivando el asociativismo municipal y la colaboración público-privada.

[16] **EDUCACIÓN MULTICULTURAL**. Debemos avanzar hacia la integración con nuestros pueblos originarios, respetando y fortaleciendo sus diferentes culturas.

[17] **INCLUSIÓN**, promoviendo la integración de los niños con necesidades especiales en los colegios y aulas regulares, en lugar de su aislamiento en escuelas especiales.

[18] **PROMOVER INNOVACIONES EDUCATIVAS RADICALES Y APRENDIZAJES INTEGRALES**, tanto en las salas de clases como en las escuelas de Pedagogía.

[19] **MÁS COLABORACIÓN Y MENOS COMPETENCIA**. Proponemos invertir en redes de cooperación intereschuela específicas y efectivas.

a EDUCACIÓN SUPERIOR

[20] **CAMBIAR RADICALMENTE EL MODELO REGULATORIO**. Las instituciones deben asegurar tasas de deserción y duración de la carrera, aranceles y transparencia.

[21] **REFORMULAR EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN**, haciéndola obligatoria. En caso de cierre, el Estado debe designar un interventor provisional.

[22] **REFORMAR EL SISTEMA DE INGRESO**, incorporando elementos que privilegien el desempeño, las habilidades y el esfuerzo de los estudiantes, como el ranking de notas.

[23] **FORTALECER LA CALIDAD Y OFERTA DE LA EDUCACIÓN TÉCNICA SUPERIOR**, reorientándola hacia un sistema de carreras técnicas sólidas, certificadas y que contribuyan a cerrar la brecha salarial.

[24] **GARANTIZAR QUE TODO ESTUDIANTE CON LAS CAPACIDADES PUEDA ESTUDIAR EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR**, gratuitamente hasta el tercer quintil de ingresos.

[25] **FORTALECER LA EDUCACIÓN PÚBLICA SUPERIOR**. El Estado debe invertir en la expansión de su oferta, tanto a nivel universitario como técnico profesional.

a EDUCACIÓN DE ADULTOS

[26] **CREAR UN PROGRAMA DE NIVELACIÓN DE ESTUDIOS** en comprensión lectora y matemáticas, con especial foco en los primeros 3 quintiles socioeconómicos.