

Educación de Calidad

30. Nuestro sistema educacional no está funcionando bien. No está permitiendo a todos los niños comenzar la carrera de la vida desde la misma línea de partida. Hay serias deficiencias de cobertura y calidad en la educación a la que acceden los más pobres. Con frecuencia, no son el talento y el esfuerzo los que abren camino a las etapas superiores de la educación, sino los recursos de que dispone la familia del estudiante. Y es el acceso a estudios superiores el que determina buena parte de las diferencias de ingresos. Nuestro sistema educacional, lejos de ofrecer a todos una justa oportunidad, fabrica desigualdad.

En la construcción de un país que brinde a todos una justa oportunidad de progreso, abordar la reforma del sistema educacional es primordial.

31. En nuestra visión, las principales carencias que revela la educación en Chile son las siguientes:

- Importante déficit de cobertura en los niveles pre-escolar y superior, mientras que los niveles primario y secundario muestran tasas de cobertura comparables con las de los países desarrollados.
- Importante brecha de cobertura entre los jóvenes de familias ricas y pobres. La cobertura de educación pre-escolar y superior en el 40% más pobre de la población es marcadamente deficiente. Uno de cada tres niños de ese segmento asiste a jardines infantiles. Uno de cada 7 jóvenes de ese segmento accede a la educación superior.
- Grave problema de calidad de la educación básica y media, según revelan exámenes tanto nacionales como internacionales, a los que han sido sometidos los alumnos de los diferentes niveles. El rendimiento escolar es en general inferior en las escuelas que enseñan a los alumnos de familias de escasos recursos, pero la falla se extiende también a los estratos medios y altos.
- Importante brecha de calidad entre los establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados en relación con los colegios pagados. En el 10% de mejores puntajes de las pruebas SIMCE en Cuarto Básico, sólo 27% corresponden a colegios pagados. Tras terminar la educación secundaria, de entre el 10% de mejores puntajes de la PSU, 56% provienen de dichos colegios. Este es un claro indicador que a medida que avanza el proceso educacional, paradójicamente, se reducen las oportunidades relativas de quienes no disponen de los medios para asistir a un colegio particular pagado.
- La Educación Superior, universitaria y técnica, se concentra en alumnos provenientes de familias de ingresos altos. Los jóvenes talentosos de ingresos medios o bajos tienen enormes dificultades económicas para acceder a la universidad o a los institutos profesionales. El auxilio que da el Estado, mediante crédito fiscal y becas, hasta ahora sólo cubre a los estudiantes de las universidades tradicionales y sólo en un 30% llega a alumnos provenientes del 40% más pobre de la población.

- Estas deficiencias se mantienen pese a que el Estado ha triplicado el gasto fiscal en educación, que los niveles de gasto por alumno son ya comparables a los de países con mucho mejores resultados, que se han reformado los programas de estudio, extendido las jornadas, ampliado la distribución de textos, y mejorado las instalaciones físicas y la disponibilidad de computadores.

32. Un sistema educacional de alta cobertura y calidad es imprescindible para aprovechar las ventajas de la economía global del conocimiento, avanzar en la innovación tecnológica, incrementar la productividad e impulsar el desarrollo económico con el acelerador a fondo. Es también crucial como vehículo para la igualdad de oportunidades, para brindar a todos una justa oportunidad de participar en el progreso del país. Una buena educación es también necesaria para ampliar el espesor cultural del país, fortalecer su identidad y abrir a los ciudadanos nuevos horizontes de realización personal.

33. Pese a los esfuerzos de los profesores que luchan por impartir enseñanza de calidad, los resultados de nuestro sistema educacional son francamente insatisfactorios. La solución pasa por transferir a los padres de familia y los directivos y profesores de escuelas y liceos una cuota mucho mayor de responsabilidad. La dirección que hay que tomar es hacia una mayor libertad educacional y descentralización de las decisiones, dejando al gobierno central la tarea de establecer requisitos generales, pautas de información y de proveer recursos para hacer efectiva la igualdad de oportunidades. Definitivamente, no es esa la dirección en la cual han transitado las políticas educacionales de la Concertación. Su enfoque es que los técnicos del ministerio del ramo saben cómo educar mejor; que los programas de estudio, los textos, la extensión de las jornadas, los mecanismos de remuneraciones deben ser definidos y aplicados desde el poder central. Cuando observan que los resultados no son buenos, concluyen que falta una aún mayor centralización de las decisiones. Pero, en nuestra opinión, lo que la realidad enseña es que el sistema jerárquico y burocrático que nos rige ahoga las buenas iniciativas, desalienta el rendimiento de los profesores y los alumnos, malgasta los recursos y nos condena a una educación mediocre, en la que la formación de excelencia es un privilegio.

34. Nuestro programa educacional contempla:

- Educación Pre-escolar: masificar su acceso, introduciendo una subvención por alumno que ayude a las familias necesitadas que lo deseen a enviar sus hijos a jardines infantiles particulares o municipales, debidamente fiscalizados. Reemplazar la actual asignación de cupos para el financiamiento estatal de pre-kínder y kínder, por una subvención por alumno, semejante a la que se aplica al resto de la educación. Esto permite aprovechar las instalaciones disponibles en escuelas municipales y particulares.
- Educación Básica y Media: nuevo diseño institucional para las escuelas municipales, que son responsables del 55% de la matrícula básica y media, para dejar en manos de los educadores el logro de estándares más altos de

aprendizaje. Es necesario ampliar la autonomía y responsabilidad de los directores de los establecimientos, los cuales deben ser nombrados libremente por sus sostenedores, ser sujetos a contratos de desempeño, con metas específicas, acordadas con los apoderados y profesores, y contar con mayores grados de flexibilidad en la administración. Los establecimientos educacionales deben ser libremente escogidos por los apoderados, ser sujetos a mayor control por parte de ellos y rendir cuentas. Esto requiere mejorar la información sobre objetivos, procedimientos y resultados de los establecimientos, someter a los alumnos a exámenes externos con consecuencias sobre su evaluación, evitar la perturbadora inflación de notas que se observa hoy, establecer criterios transparentes de selección de los alumnos en los establecimientos, y apoyar su capacidad de gestión. Debe reformularse la subvención escolar, establecerla sobre bases técnicas (en base a los costos de una escuela o liceo modelo, como ocurre con las tarifas de los servicios públicos regulados) e introducir una subvención diferenciada, decreciente según aumente el nivel socioeconómico de los alumnos, por cuanto ello repercute en un costo de la educación objetivamente menor. En la actualidad, sólo 5 de entre los 200 establecimientos con mejor resultado en la PSU son municipales, todos ellos radicados en las comunas de Santiago y Providencia. A fin de dar oportunidades de una educación pública de excelencia, proponemos la creación de liceos de excelencia, uno por región, al estilo del Instituto Nacional y Carmela Carvajal, disponiendo para ello de un fondo de asignación por concurso. Proponemos impulsar los estudios especializados de inglés, mediante un programa de concursos nacional e internacional, que provea plazas en los establecimientos subvencionados, y fortalecer la enseñanza y el perfeccionamiento de nuestros profesores.

- Educación Técnico Profesional: en la actualidad 40% de los estudiantes de la educación media asiste a establecimientos de educación técnica profesional. En general, su calidad es dudosa, porque no se observa que redunde en diferencias de rendimiento respecto de los egresados de la modalidad científico humanista. Debe revisarse la calidad de la enseñanza impartida en estos establecimientos, velar por que propenda a una educación más integral y una mejor interrelación con los institutos profesionales y centros de formación técnica que ofrecen educación superior.
- Educación Superior: Aunque nuestro sistema de educación superior se ha expandido velozmente en los últimos años, mantiene serias deficiencias estructurales que redundan en materia de cobertura y calidad. La diversidad de la oferta de opciones universitarias debe mantenerse y acrecentarse, propendiendo a mejorar la información disponible a los alumnos en cuanto a costos y resultados de las diferentes alternativas, y avanzando hacia un sistema de acreditación transparente, confiable y basado en evaluadores independientes, nacionales o extranjeros. Es necesario integrar a todas las universidades al Consejo de Rectores, terminando con la diferenciación que hoy se hace entre las tradicionales y las que no lo son. Las universidades estatales, para continuar recibiendo aportes fiscales directos, deben

sujetarse a pautas de desempeño y rendición de cuentas. Proponemos crear un amplio sistema de crédito abierto a todos los alumnos de la educación superior –tanto universitaria, como técnica- con mérito académico, con apoyo estatal según el grado de necesidad de la familia, utilizando la alta capacidad de financiamiento que ofrece el mercado de capitales y con un eficaz sistema de cobro. Nuestras universidades deben jugar un rol crucial en la innovación científica y tecnológica. Por eso proponemos rediseñar el apoyo estatal en estas áreas, favoreciendo asociación estratégica entre universidad y empresa, y ampliar las becas de docencia y fondos para investigación. Nuestro sistema universitario puede jugar un rol crucial en la exportación de servicios y la cooperación internacional, particularmente a nivel latinoamericano.

- Consejo Autónomo de Educación: La libertad de educación es un pilar fundamental de la república y el respeto por diversas visiones educativas debe acrecentarse. Hoy las más importantes decisiones en cuanto a currículum nacional, exámenes nacionales y textos escolares se adoptan de manera centralizada, sin la suficiente participación de los actores relevantes y sin la indispensable distancia de las autoridades políticas. Si bien teóricamente hay libertad para que los establecimientos diseñen sus planes y programas, un 84% de ellos utiliza el programa oficial y su capacidad de elección de textos escolares es extremadamente reducida. Proponemos la creación de un Consejo Autónomo, para hacerse cargo de la selección de contenidos mínimos educacionales, textos y exámenes nacionales, cuya integración sería de alto nivel y no politizada, al estilo del Banco Central. Dicha entidad debe favorecer la libertad educacional, reformular los programas educacionales para que sirvan de orientación, ampliar la variedad de textos escolares subvencionados, propender al establecimiento de pruebas nacionales compatibles con los estándares internacionales y que incorporen criterios de valor agregado y colaborar con los establecimientos educacionales, poniendo a su disposición una suerte de banco de proyectos educativos con diversidad de planes y programas. Esta propuesta conlleva la redefinición de las funciones del ministerio del ramo, concentrándolo en las definiciones de política educacional, el diseño del financiamiento público y el control del desempeño de los establecimientos, incluyendo la publicidad sobre sus metas y resultados.

35. Pieza central de nuestro programa de igualación de oportunidades es la propuesta de abrir a todos los estudiantes talentosos acceso a la educación superior. Observamos con beneplácito que finalmente el Gobierno, en su último año, cumple la promesa hecha en 1999 tendiente a corregir la flagrante inequidad del sistema actual de crédito fiscal universitario, disponible sólo para las universidades tradicionales. Pero, tememos que el nuevo sistema no resulte adecuado por cuanto exige una importante garantía por parte de los centros de educación superior –lo que desvirtúa su rol, haciéndolos oficiar de bancos-, porque no asegura la suficiente provisión de fondos y, en cambio, introduce una alta dosis de intervención estatal en la determinación de las carreras a ser financiadas. Proponemos corregir esas fallas, creando un mecanismo para que los créditos

bancarios a estudiantes talentosos y necesitados sean comprados por sociedades “securitizadoras” y recolocados en el mercado de capitales vía bonos respaldados por dichos créditos y una garantía estatal. De este modo, ocupamos la amplitud y profundidad que ha cobrado nuestro mercado de capitales para dar solución a las legítimas necesidades de crédito de nuestros futuros profesionales y técnicos, las cuales, conforme crezca el número de estudiantes desde los actuales 600.000 a un millón previsto para seis años más, adquirirán un volumen tan importante como el que en los últimos años ha exigido el financiamiento de la modernización de la infraestructura. El mecanismo diseñado es moderno, implica un costo fiscal de mediano plazo y tamaño razonable (producto de créditos irrecuperables no cubiertos por los intereses cobrados), y puede operar con una mínima intervención de la autoridad, en cuanto a la acreditación de los centros calificados y el establecimiento de límites individuales de crédito de acuerdo al perfil esperado de ingresos de las diferentes carreras.

36. Gran importancia le otorgamos también a extender la enseñanza del inglés a todos los interesados y en masificar el uso de Internet. Los analfabetos del siglo XXI no son sólo los que no saben leer y escribir, sino también los que no dominan el inglés o no están familiarizados con Internet. Proponemos iniciar un programa de alfabetización digital a alumnos de escasos recursos, el cual, complementando el Programa Enlaces, que ha dotado a las escuelas de acceso a Internet, los adiestra en sus aplicaciones, empleando para ello el voluntariado juvenil.

Anexo

9. EDUCACIÓN

Coordinador:

HARALD BEWER B.

* Se agradece especialmente la colaboración de Cristián Aedo, Lily Ariztía, Tomás Ariztía, Luz María Budge, Paulina Dittborn, Bárbara Eyzaguirre, Loreto Fontaine, Romilio Gutiérrez, María Teresa Infante, Patricia Matte, Trinidad Montes, Isabel Recabarren, María de los yngeles Santander, Jaime Torrealba, Manuel Uzal y Bernardita Vial. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión a Jaime Belloio, Luis Felipe San Martín, Eugenio Cáceres, Oscar Cristi, Ernesto Díaz, Rosana Latuf, René Millar, Felipe Raddatz, Nicolás Shea, Ricardo Silva, José Pedro Undurraga, Luz María Vergara y Aníbal Vial.

I. DIAGNÓSTICO

Reconocemos los esfuerzos para aumentar la cobertura y calidad de la educación y la dedicación de los profesores. Valoramos también los esfuerzos de los estudiantes y sus padres y madres para lograr una educación de calidad. Sin embargo, nos asiste la convicción de que la educación chilena tiene rendimientos mediocres. Mientras los déficit de rendimiento no se corrijan los aumentos de gasto en educación rendirán pocos frutos. Se requieren cambios institucionales profundos para asegurar una educación de calidad. Las familias y sus recursos

culturales y económicos influyen significativamente en el rendimiento de los estudiantes. Una buena gestión educacional es indispensable para contribuir a atenuar esos factores. Pero es insuficiente. Se requiere también reducir las actuales brechas de gasto en educación a niveles más razonables que los actuales. La subvención por estudiante es aproximadamente de 32 mil pesos mensuales que se contrasta con el gasto de alrededor de 120 mil pesos mensuales (con máximos del orden de dos veces esta cifra de establecimientos particulares).

La definición del valor de la subvención en la actualidad no es suficientemente transparente. Tampoco todos los recursos que se destinan a educación fluyen a través de este bono. En algunos casos ello puede tener una justificación. Pero en otros se destinan a programas de dudosa efectividad.

Los responsables de los aumentos en la calidad de la educación serán finalmente los propios establecimientos educativos. Sin embargo, deben contar con la suficiente autonomía para ello y rendir cuentas por su desempeño. En nuestro país no cuentan con esa autonomía y tampoco rinden cuentas. Este es un equilibrio inadecuado que debe ser corregido. El sistema educativo chileno descansa teóricamente sobre la posibilidad de elección la que sin embargo, en muchos casos y por diversas razones, es débil o inexistente. Sin esta posibilidad y con baja rendición de cuentas es muy difícil asegurar una educación de calidad. La libertad de educación es un pilar fundamental de la república y el respeto por diversas visiones educativas tiene que acrecentarse. Hay importantes decisiones como el currículum nacional, los planes y programas públicos, los exámenes nacionales y los textos escolares, entre otros, que se toman sin la suficiente participación de los actores educativos relevantes y sin la indispensable distancia del proceso político que estos temas requieren. Esta situación debe corregirse. Falta una visión más comprehensiva de la educación chilena. Por una parte hay una insuficiente cobertura en la educación preescolar, pero no hay buenos instrumentos para incentivarla. Por otra, casi la mitad de los estudiantes secundarios asiste a la educación técnica profesional y, sin embargo, el papel de ésta en el sistema educativo nacional no está bien articulado.

Finalmente, aunque nuestro sistema de educación superior se ha expandido velozmente en los últimos años, mantiene serias deficiencias estructurales que redundan en materia de cobertura y calidad.

I. PROPUESTAS

2.1 Un marco institucional consistente. Chile ha optado por un sistema descentralizado de educación donde los padres pueden elegir el establecimiento al que envían a sus hijos e hijas. Éste funciona bien si hay autonomía y control, información y se evitan sus potenciales efectos negativos.

A) Para mayor autonomía se requiere flexibilizar la administración de los establecimientos y radicar la evaluación de los docentes en los directivos y sostenedores.

B) Para mayor control se requiere terminar con presupuestos blandos en la educación municipalizada, más y mejor información a los padres, fortalecer capacidad de elección de las familias, establecer contratos de desempeño en los

establecimientos, asegurar que notas no se inflen y correspondan a rendimientos efectivos e incorporación de los estudiantes a un compromiso por mejor calidad a través de exámenes externos.

C) Para evitar efectos negativos del sistema descentralizado, privilegiar evaluaciones de valor agregado para comparación entre establecimientos, fortalecimiento de capacidad de gestión de los establecimientos más pequeños a través de nuevas modalidades de administración, perfeccionamiento del diseño de la subvención, criterios transparentes de selección de estudiantes.

2.2 Una mayor equidad en el gasto de educación. Aunque el gasto público en educación no es bajo en Chile, hay fuertes diferencias en el gasto que conviene moderar. Proponemos, por consiguiente, subir la subvención de manera focalizada, incentivando, además, el aporte de los padres a medida que suben los ingresos familiares.

2.3 Rediseño de la subvención. Esta debe considerar dos dimensiones. Por una parte, redefinir adecuada y transparentemente el modelo del colegio, liceo o escuela eficiente y, por consiguiente, el bono y, por otra, reconocer en la subvención que el nivel socioeconómico de los estudiantes influye en su rendimiento, esto es que a menor NSE mayor el costo de educar y, por tanto, mayor el valor de la subvención.

2.4 Una institución educativa autónoma. Para lograr un currículo de calidad y representativo del país es indispensable independizar su elaboración y corrección de las contingencias políticas. Proponemos dejar en manos de una institución autónoma esta tarea y aquellas de carácter más permanente como planes y programas, textos escolares, exámenes nacionales y externos, estudios de evaluación de políticas educativas, etc.

2.5 Creación de bancos de proyectos educativos. Parece razonable ofrecer a los establecimientos educacionales del país un banco de proyectos educativos con una diversidad de planes y programas acompañados de los textos escolares, el material de apoyo, modelos de prueba y las planificaciones de clases consistentes con esos programas.

2.6 Un Ministerio distinto. La propuesta de autonomización de algunas funciones ministeriales hace necesario la reestructuración del Ministerio de Educación. Su labor debe centrarse en el control del desempeño de los establecimientos, en la definición de políticas de educación generales y en el diseño del financiamiento del sistema educativo nacional.

2.7 Ampliación de la cobertura preescolar. Se precisan instrumentos que incentiven la libertad de elección. Se propone reemplazar el actual sistema de cupos en pre-kinder por una subvención escolar. Para edades inferiores se propone crear mecanismos flexibles de financiamiento, entre ellos una subvención.

2.8 Creación de Liceos de Excelencia. En las principales ciudades del país para brindar inmediatamente oportunidades a estudiantes talentosos que no puedan pagar un colegio particular. Estos establecimientos podrán seleccionar a sus estudiantes exclusivamente por mérito académico.

2.9 Fortalecimiento de la formación inicial docente. Concentrándose en los y las profesionales responsables de la enseñanza preescolar y del primer ciclo básico, permitiendo en los años escolares siguientes mayor flexibilidad en el acceso a la profesión docente.

2.10 Cerrar la brecha digital. Se propone asegurar en todos los establecimientos educacionales de comunas de escasos recursos la provisión de computadores y banda ancha.

2.11 Fortalecer la enseñanza del inglés. Se plantea la incorporación de profesores jóvenes, a través de convenios con países de habla inglesa, desde los primeros años de enseñanza a establecimientos que atienden a estudiantes de recursos bajos y medios.

2.12 Revisión de la educación técnico profesional. Con el objeto de integrarla más con los niveles superiores de formación técnica de modo de entregarle al estudiante que no opta por la enseñanza científico humanista una preparación más comprehensiva para el mundo del trabajo.

2.13 Educación superior.

- a) La diversidad de la oferta de opciones universitarias debe mantenerse y acrecentarse, propendiendo a mejorar la información disponible a los alumnos en cuanto a costos y resultados de las diferentes alternativas, y avanzando hacia un sistema de acreditación transparente, confiable y basado en evaluadores independientes, nacionales o extranjeros.
- b) Es necesario integrar a todas las universidades al Consejo de Rectores, terminando con la diferenciación que hoy se hace entre las tradicionales y las que no lo son.
- c) Las universidades estatales deben continuar recibiendo recursos fiscales, sometándose a pausas de desempeño y rendición de cuentas.
- d) Se debe crear un sistema amplio de crédito abierto a todos los alumnos de la educación superior --tanto universitaria como técnica-- con mérito académico, con apoyo estatal según el grado de necesidad de la familia, utilizando la alta capacidad de financiamiento que ofrece el mercado de capitales y con un eficaz sistema de cobro.
- e) Rediseñar el apoyo estatal a las universidades en la innovación científica y tecnológica, favoreciendo la asociación estratégica entre universidad y empresa, fortalecer becas de docencia y fondos para investigación u otras actividades de alto valor social.