

EDUCACIÓN

La crisis emblemática de la transición chilena

PROPUESTA DE VÍAS DE SOLUCIÓN.



Presentación a la Comisión de Educación del Senado
Mario Waissbluth | Valentina Quiroga | Agosto, 2011

CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO: DE LOS 70´S AL 2011

- En los años 80 se instaló uno de los experimentos más extremos del mundo en educación privatizada, prácticamente carente de regulación durante 30 años, (aunque con muchas micro regulaciones burocráticas en el sector escolar).
- La Educación Pública fue traspasada a los **MUNICIPIOS**.
- Esto generó un sistema educativo en rápida expansión, subsidiada por el Estado, pero con graves consecuencias, sobre todo en materia de **EQUIDAD, SEGREGACIÓN, Y ACCESO CON CALIDAD DE LOS MÁS POBRES**. Esto vino acompañado del **DETERIORO PROGRESIVO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA**, y las reglas del juego establecidas lo hacían inevitable.
- La educación es **EL SECTOR MÁS IDEOLOGIZADO** posible de la sociedad, por naturales razones.
- No es de extrañar que este conflicto latente desde los 70´s haya sido el que haya explotado con tanta fuerza, primero en el 2006, y con mayor virulencia, en el 2011.
- De la capacidad que tengan todos los actores para resolver el conflicto actual dependerá la paz y estabilidad del país por décadas... no sólo en el tema educativo.
- Felicitamos a los estudiantes por haber puesto con fuerza nuevamente este tema en la agenda, y a todos aquellos que han mostrado disposición al diálogo y la flexibilización de posiciones, tanto en el Congreso como en el Ejecutivo, el estudiantado y la ciudadanía.

LO QUE SE DEBE RESOLVER EN ESTA CRISIS

- 1 Las **21 PROPUESTAS DEL GOBIERNO** son razonables y adecuadas, en la medida que se legislen o implementen bien y rápidamente.
- 2 Sin embargo, estas propuestas **NO ABORDAN (TOTAL O PARCIALMENTE) LOS TEMAS ESENCIALES** planteados por los estudiantes, y que son la base del conflicto desde los años 80, pues mantienen los elementos básicos del modelo educativo:
 - Clarificación del rol del Estado en la educación.
 - Lucro y transparencia en el sistema educativo.
 - Gratuidad en la educación y financiamiento compartido.
 - Reestructuración integral del sistema de educación superior.
 - Desmunicipalización y fortalecimiento de la educación pública.
 - Regulación de los proveedores privados.
 - Recursos financieros para la reforma educativa.

Estos serán los temas que procuraremos abordar en esta presentación, intentando esbozar una propuesta que sea a la vez factible en lo técnico, financiero y político. Intentamos hacernos cargo de la realidad actual, convertir al Estado en garante de TODA la educación, pero a la vez evitando el colapso del sistema.

- 3 Este es un planteamiento que está disponible para su discusión y perfeccionamiento con todos los actores. No es el estilo de Educación 2020 plantear posiciones irreductibles.

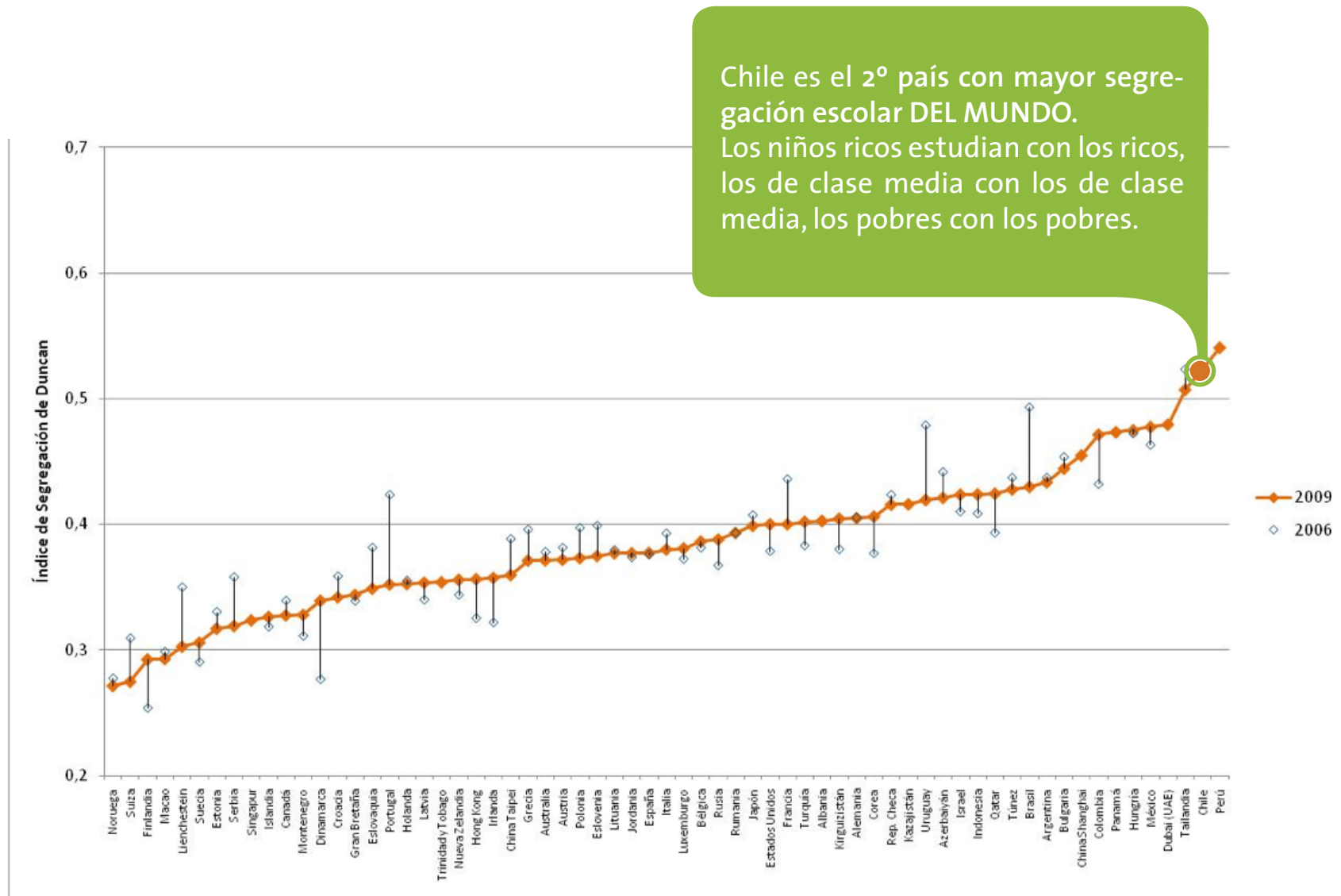
ALGUNOS DATOS CLAVE A CONSIDERAR

- 1 Tasa de asistencia neta en educación media: **70.7%** ... decenas de miles de excluidos.
- 2 % del quintil I Y II que **DESERTA EN EDUCACIÓN SUPERIOR: 65%**
- 3 % de adultos con educación superior terminada con manejo de lenguaje SIALS 1999: **9.8%** (posiblemente empeoró por admisión masiva en la última década).
- 4 **TASA DE DESERCIÓN ACUMULADA EN UNIVERSIDADES** al 3er año de estudios: **39%** en U del CRUCH y **42%** en no CRUCH.
- 5 La **TASA DE DESERCIÓN EN IP** para el 1er año es de **48%** y en CFT **38%**.
- 6 Las tres causas más determinantes en la deserción universitaria son: **VOCACIÓN, SITUACIÓN ECONÓMICA Y RENDIMIENTO ACADÉMICO.**

LAS METAS QUE PROPONE E2020 PARA EL SISTEMA ESCOLAR:

- 1 CARRERA DOCENTE**
Salario de un profesor Municipal de Básica, 44 hrs, con 5 años de ejercicio, comparado con el promedio de las 10 carreras mejor pagadas.
Hoy: 30% - Meta 2020: 100%
- 2 DIRECTIVOS ESCOLARES**
Escuelas con buen/muy buen liderazgo directivo según encuesta SIMCE.
Hoy 17% - Meta 2020: 70%
- 3 JARDINES INFANTILES**
Cobertura en el quintil más pobre según CASEN.
Hoy: 32% - Meta 2020: 60%
Sin considerar soluciones provisionales tipo Centros Comunitarios.
- 4 FINANCIAMIENTO**
Gasto público por alumno en preescolar, básica y media respecto a promedio OCDE.
Hoy: 25% - Meta 2020: 80%
- 5 CALIDAD**
Promedio Nacional SIMCE Matemática 4° Básico, % de niños en Nivel Inicial
Hoy: 36% - Meta 2020: 10%
- 6 EQUIDAD**
Escolares con SIMCE 4° Básico en nivel Avanzado: Nivel Socio Económico Bajo respecto a Nivel Socioeconómico Alto.
Hoy: 31% - Meta 2020: 90%
- 7 CONVIVENCIA ESCOLAR**
Porcentaje de escuelas con Buena o Muy Buena Convivencia Escolar según encuesta SIMCE
Hoy: 30% - Meta 2020: 70%
- 8 FORMACION PEDAGOGICA**
Porcentaje del total de carreras que imparten pedagogía que cuenten con acreditación por más de 4 años.
Hoy: 9% - Meta 2020: 70%

RANKING DE PAÍSES POR SEGREGACIÓN ESCOLAR PISA 2009 - ÍNDICE DE DUNCAN (30% de Niños con menor Índice Sociocultural de PISA)



Hay mitos en cuanto a la relativa calidad de los diferentes sistemas escolares...

Evolución Promedio SIMCE 4to Básico por NSE de las escuelas por Dependencia (Lenguaje 1999-2008)						
	Municipal		Subvencionado Particular		Particular Pagado	
	1999	2008	1999	2008	1999	2008
Bajo	227	242	215	234		
Medio	249	255	257	263	252	
Alto			300	295	302	304
País	236	247	258	267	298	304

LENGUAJE

Perfiles por nivel educacional de adultos en Chile | Datos del SIALS 1999

NIVEL EDUCACIONAL	1	2	3	4+5	TOTAL
PRIMARIA INCOMPLETA	87,5	11,2	1,2	0	100,0
PRIMARIA COMPLETA	56,2	37,8	5,5	0,5	100,0
SECUNDARIA INCOMPLETA	28,3	53,3	17,7	0,6	100,0
SECUNDARIA COMPLETA	16,3	53,7	27,3	2,7	100,0
SUPERIOR COMPLETA	7,3	35,8	47,1	9,8	100,0
TOTAL	50,0	35,2	13,3	1,6	100,0

MANEJO TOTAL O ADECUADO

PRINCIPIOS ESENCIALES PARA LA BUSCAR UNA SOLUCIÓN:

- Sincerar **TODAS** las realidades.
- Diálogos **SIN PRECONDICIONES**.
- El **ESTADO GARANTE DE LA CALIDAD** de la educación en todo el sistema.
- **NUEVA INSTITUCIONALIDAD** para la Educación Pública.
- Garantizar la presencia en todo Chile de una **OFERTA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DE CALIDAD**, que se constituya en el estándar nacional académico y laboral. Escuelas, CFT, IP, U.
- **NULA TOLERANCIA A ENTIDADES EDUCATIVAS DE BAJA CALIDAD**, tanto públicas como privadas.
- **DISMINUCIÓN DE LA INEQUIDAD**, dispersión de resultados y de la segregación social del sistema educativo, por razones académicas y republicanas.
- **MEJORAR EL ACCESO** de los 3 quintiles más pobres en todos los niveles a una educación de calidad.
- Mientras el 45% de los egresados de media no tenga la comprensión lectora y aritmética suficiente, la asignación de recursos debe tener como **PRIO-RIDAD JARDÍN INFANTIL, PREESCOLAR Y ESCOLAR, Y EL DISEÑO DE SOLUCIONES TRANSICIONALES** que sirvan como paliativo para los egresados de media.
- **CARRERA DOCENTE Y DIRECTIVA A NIVEL PARVULARIO Y ESCOLAR CON LOS MISMOS NIVELES DE FORMACIÓN**, rigurosidad, remuneración y prestigio social que las profesiones mejor pagadas de Chile.
- Continuar desarrollando un sistema de provisión mixta de educación, pero en que el **SECTOR PRIVADO ESTÉ ADECUADAMENTE REGULADO**, como se hace en todos los países de la OCDE

TRANSPARENCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO

- La medida más urgente, después de 30 años de desregulación casi total, es la **TRANSPARENCIA ACADÉMICA Y FINANCIERA DE TODAS LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS**, públicas y privadas, con y sin fines de lucro, de nivel preescolar, escolar y superior. Son instituciones depositarias de la fe pública.
- Esto significa **LEGISLAR, A LA BREVEDAD POSIBLE**, para que ninguna institución educativa pueda recibir recursos públicos, vía aportes directos, subvenciones o becas, a menos que publique, a partir de Enero del 2012, sus fuentes de ingresos y egresos, donaciones con y sin descuento tributario, balances, estados de resultados, transacciones con entes relacionados, e ingresos de sus directivos.
- Asimismo, deben **PUBLICAR AMPLIAMENTE** no sólo sus resultados académicos, sino otros indicadores relevantes como tasas de deserción, duración promedio real de los estudios, grados de acreditación de cada carrera, etc.
- **ESTO PERMITIRÁ QUE A LA CIUDADANÍA SE LE SINCERE LA REALIDAD** en cuanto al uso de los recursos públicos, independientemente de las soluciones transicionales que a continuación expondremos respecto al lucro.

LUCRO EN EL SISTEMA ESCOLAR

- Nos referimos al lucro como el **REPARTO O ACUMULACIÓN DE UTILIDADES** para los dueños o fundadores de una entidad.
- Manifestamos nuestro **DESACUERDO CON EL LUCRO EN EDUCACIÓN**, más aún si es financiado con recursos públicos. Sin embargo, consideramos riesgo y financieramente difícil de manejar su eliminación total e inmediata.
- El incentivo del lucro facilitó la expansión masiva de la cobertura escolar. Sin embargo, **HOY, CON COBERTURA ESCOLAR CASI TOTAL, E INFRAESTRUCTURA EXCESIVA, ESTO YA NO ES NECESARIO.**
- Es necesario objetivar esta situación si hemos de encontrar una solución. No es posible obviar que, según el CEP, **80% DE LOS CIUDADANOS NO DESEA LUCRO EN LA EDUCACIÓN.**
- En el caso escolar, la evidencia es los **RESULTADOS DE ESCUELAS CON FINES DE LUCRO SON IGUALES O PEORES QUE LOS DE INSTITUCIONES PARTICULARES SIN FINES DE LUCRO.**

- Adicionalmente, **EL MERCADO Y EL LUCRO GENERA INCENTIVOS** – que algunos pero no todos aprovechan - para seleccionar alumnos, expulsar alumnos problemáticos hacia el sistema municipal - y al tener clientes “semi-cautivos” - para recortar gastos necesarios o generar condiciones laborales inadecuadas.

PROPUESTA

SUSPENDER LA EXPANSIÓN DE SOSTENEDORES O ESCUELAS CON FINES DE LUCRO permitiendo la permanencia de las ya existentes, aunque sometidas a una regulación radicalmente diferente, que expondremos más adelante.

No hay recursos suficientes en el Estado para adquirir 4.000 escuelas, ni las condiciones de administrarlas adecuadamente.

LUCRO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

- A diferencia del sistema escolar, todavía hay **REQUERIMIENTOS DE INVERSIÓN MASIVA EN LA EXPANSIÓN DEL SISTEMA**, que el Estado no puede abordar sin resolver previamente otros asuntos.
- Las universidades **DEBEN MANTENERSE TAL COMO ESTÁ PREVISTO EN LA LEY, ES DECIR, SIN FINES DE LUCRO, Y DEBE ASEGURARSE EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY**. Hoy existe un número excesivo de universidades en el país, y probablemente se generará, junto con su mejora de calidad y acreditación, un proceso de consolidación. De existir requerimientos de expansión de infraestructura, estos pueden financiarse perfectamente con el sistema bancario.
- Es necesario **ABRIR UNA RED DE CFT E IP ESTATALES DE ALTA CALIDAD**, que, al igual que en la educación escolar, fijen el estándar de calidad del sistema.
- En el caso de CFT e IP, al igual que en los colegios debiese **IMPEDIRSE LA CREACIÓN DE NUEVAS INSTITUCIONES CON FINES DE LUCRO Y REGULAR LAS UTILIDADES DE LOS YA EXISTENTES**.
- Todos los CFT e IP deben estar **SOMETIDOS AL MISMO TIPO DE REGULACIONES** que describiremos más adelante, aplicables al sistema escolar y de educación superior.

GRATUIDAD EN LA EDUCACIÓN

- La gratuidad total de la educación es deseable, pero hacerlo bruscamente tiene severos inconvenientes.
- Si ha de asegurarse acceso gratuito en la educación, es esencial hacerlo **EN PRIMER LUGAR A LOS JARDINES INFANTILES Y AL SISTEMA ESCOLAR**. Esto significa una eliminación gradual del financiamiento compartido.
- Es deseable, en el largo plazo, como ocurre con otros países de la OECD, que el **% DE FINANCIAMIENTO QUE EL ESTADO PROVEE A LOS ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN SUPERIOR AVANCE** desde un magro 15-20% hacia el 72% promedio de la OECD, y con gratuidad en los 7 deciles más pobres.
- Un cálculo simple de gratuidad para 440.000 alumnos de educación superior (7 deciles más pobres), a \$2 millones por alumno/año (sin mantención), equivale a US\$ 1.900 millones anuales, el 0,7% del PIB. Las necesidades adicionales del sistema pre escolar y escolar son de US\$ 4.000 millones anuales, 1,5% del PIB.
- El sistema ha ido mutando hacia una admisión indiscriminada de alumnos, en entidades con fines de lucro. La **COMBINACIÓN DE ADMISIÓN INDISCRIMINADA CON GRATUIDAD ES UNA MALA INVERSIÓN PÚBLICA**. El 45% de los estudiantes que hoy ingresan, de los quintiles más pobres, no comprende lo que lee. La **TASA DE DESERCIÓN HOY EN ALUMNOS DEL 1ER QUINTIL EN ALGUNAS CARRERAS ES DE 80%**.
- Parecería entonces razonable licitar preuniversitarios de nivelación y orientación vocacional de 1 año, en entes acreditados por más de 4 años, previo a su ingreso a un sistema de becas y créditos.

Esta reforma requiere aumentar el gasto público en 2,2% del PIB en forma permanente.

REESTRUCTURACIÓN INTEGRAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

- **LAS PROPUESTAS GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR SON DIVERSAS Y EN TÉRMINOS GENERALES POSITIVAS:** fortalecer la educación técnica, sistemas de admisión más equitativos, Acreditación y Superintendencia, mejorar los sistemas de becas y créditos (que podrían incluir aranceles diferenciados), y entregar aportes basales contra convenios de desempeño.
- Sin embargo, el Estado debe cumplir no sólo con su rol de proveedor, regulador y financista, sino que además le corresponde cumplir un **ROL DE PLANIFICADOR DE MEDIANO Y LARGO PLAZO** para determinar cómo debiera desarrollarse y expandirse la educación terciaria, a fin de fomentar y cubrir las necesidades de desarrollo del país.
- Es necesario destacar, entre otros aspectos, la **NECESIDAD URGENTE DE REGULAR EL MONTO DE LOS ARANCELES Y LA DURACIÓN EXCESIVA DE LAS CARRERAS**. De lo contrario, el escenario más probable será uno de continuada inflación de aranceles y extensión de carreras, ante la inyección de dinero adicional.
- Por último, es necesario **CORREGIR LAS ESCASAS PROBABILIDADES DE TRÁNSITO** entre los liceos técnicos y la educación superior, y entre CFT, IP y Universidades. Mientras no se flexibilice esto, las rigideces y problemas vocacionales de los alumnos persistirán.

DESMUNICIPALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA.

Es responsabilidad del Estado proveer una educación de calidad en todo el territorio y en todos los niveles, así como también regular fuertemente la calidad de todas las instituciones que conforman el sistema educativo.

Los problemas de la Educación Pública no se resolverán únicamente con un cambio en la modalidad de institucionalidad del sostenedor. Hay **PROFUNDOS PROBLEMAS FINANCIEROS ASOCIADOS** a esta transformación.

PROPUESTAS:

- 1 Corporaciones locales de derecho público con giro único, con un Directorio de perfiles predefinidos que elegirá de una terna tipo ADP al Director Ejecutivo.
- 2 Equipo profesional adecuado.
- 3 Alcance territorial flexible, con unidad mínima comunal, de acuerdo a matrícula y particularidades geográficas.
- 4 El responsable de última instancia es el MINEDUC, pero en primera instancia es una Unidad Regional de la Agencia de la Calidad (modelo inglés) cuyo Director Regional es elegido por ADP y la selección en la terna corresponde al Intendente. Financiada via presupuesto de la Agencia.
- 5 Consejo Regional de la Agencia que puede remover al Director, aprobar su gestión, aprobar el Plan de Desarrollo Regional, y decidir la intervención de una Corporación Local en caso de conflictos o deficientes resultados.
- 6 La estructura de la Corporación local se financia como describiremos más adelante.
- 7 La implementación debe ser gradual a nivel regional, y es la propia región la que decidirá la transición de Comunas a Corporaciones locales. No debe ser una decisión centralizada.
- 8 En el largo plazo, ningún sostenedor debe ser un Municipio.

MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO ESCOLAR

La estructura de financiamiento debe reflejar la estructura de costos. El actual sistema es obsoleto.

PROPUESTA:

- 1 SUSTITUIR LA SUBVENCIÓN PER CÁPITA POR UNA ESTRUCTURA CON TRES COMPONENTES:**
Financiamiento por aula, que dependa del nivel de enseñanza y otras características, que reflejen adecuadamente el costo de diferentes situaciones.
- 2 FINANCIAMIENTO PROPORCIONAL AL NÚMERO DE AULAS,** para cubrir los costos de gestión, mantención y administración del establecimiento, así como el pago a los servicios que le presta el sostenedor. Nuevamente, debe reflejar adecuadamente la diversidad de situaciones.
- 3 FINANCIAMIENTO POR ESTUDIANTE, SEGÚN RANGOS DE ASISTENCIA.**
Es esencial que las deudas de arrastre de los municipios sean saneadas por una vez, y no se traspasen a la gestión de estas nuevas Corporaciones. En caso contrario, estas partirán con un lastre en contra.

Hoy, los municipios aportan más de \$122.000 millones. Los que más aportan son generalmente los de más recursos, introduciendo una **INEQUIDAD INTER-MUNICIPAL**. Los 3 ítem del polinomio ya mencionado deben ser suficientes para cubrir los costos reales. Adicionalmente, municipios, empresas, o centros de padres podrán hacer aportes, pero de carácter estrictamente voluntario.

Esto implica la desaparición gradual del copago en un período de 5 años, vía ajustes del polinomio ya mencionado.

REGULACIÓN DEL SECTOR PRIVADO, ESCOLAR Y SUPERIOR

El pilar de la regulación debe ser el aseguramiento de la calidad.

- Las regulaciones de la calidad escolar son aquellas definidas por la LAC para las escuelas, **FALTA REGULAR CALIDAD A NIVEL DE LOS SOSTENEDORES.**
- Es necesario **AUMENTAR LOS REQUISITOS DE CREACIÓN DE NUEVOS ESTABLECIMIENTOS**, tanto financieros como de experiencia y tamaños mínimos en sectores urbanos y en plazos razonables. Estos requisitos serán definidos en forma descentralizada por cada Agencia Regional, la cual podrá definir ubicación, apertura, fusión y cierre de establecimientos subvencionados.
- Una propuesta esencial, en materia de instituciones educativas con fines de lucro, es **SOMETERLAS A UN RÉGIMEN REGULATORIO SIMILAR AL QUE TIENE LA PROVISIÓN DE OTROS SERVICIOS PÚBLICOS** como agua, electricidad o telefonía, esto es, establecer una rentabilidad máxima, para posteriormente definir las condiciones de financiamiento vía becas y subsidios en el caso de educación superior, y ajustando el polinomio de financiamiento que hemos propuesto para la educación general.
- La regulación esencial de la educación superior se basa en una **NUEVA LEY DE ACREDITACIÓN**, tanto para universidades, como CFT e IP, así como los requisitos de transparencia anteriormente mencionados.
- El gobierno debiera presentar, **ANTES DE 4 MESES, UNA LEY QUE REESTRUCTURE COMPLETAMENTE EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN**, que la incorpore como requisito para recibir cualquier tipo de recursos Estatales. Por ejemplo, si el Estado beca o sirve de aval de un alumno, la carrera que él elija debe estar acreditada al menos por la misma cantidad de años que dura dicha carrera.

RECURSOS FINANCIEROS PARA LA REFORMA ESCOLAR

(millones de dólares)

	Gasto 1er año	Gasto anual año 6	Gasto acumulado en 6 años	Inversión por una vez
Educación Parvularia (2 a 5 años, 4 quintiles)	50	488	1614	600
Institucionalidad Educación Escolar				
Corporaciones locales	50	100	450	
Sustitución de aportes municipales	240	240	1440	
Futuros retiros de 10.000 profesores				425
Saneamiento de deuda de arrastre				425
Sustitución parcial de copagos	25	250	825	
Incremento SEP (sin aumentos salariales)	425	1620	6135	
Salario profesores de todo el sistema (por aula)	200	2,000	6600	
Aumento de subvención de mantención de infraestructura	200	200	1200	
Reconstrucción				425
Total	1190	4898	18264	1875

Excluye deudas por Bonos SAE y toda la educación superior

PROPUESTA DE ITINERARIO LEGISLATIVO Y PROGRAMÁTICO

Si bien en la reforma educativa hay muchos temas importantes, a nuestro juicio las principales urgencias son:

ACCELERAR LAS INICIATIVAS EN TRÁMITE Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LEYES YA APROBADAS:

- Reglamentar la Ley de Calidad y Equidad y ponerla en marcha
- Acelerar la Ley INICIA, incluyendo indispensablemente Habilitación Docente
- Implementar la Agencia, Superintendencia y Consejo Nacional de Educación
- Acelerar la aprobación de la Ley SEP
- Reconstrucción de establecimientos

Nuevas iniciativas

Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública (en realidad, Ley de Institucionalidad, Regulación y Financiamiento del Sistema Escolar).

Resolver los asuntos más urgentes del financiamiento universitario.

Ley de Transparencia del Sistema Educativo.

Plan de para ampliar cobertura y calidad en Jardines, Pre Kinder , Kinder .

Diseño de un nuevo sistema de Acreditación.

Reestructuración integral de Liceos Técnicos.

Carrera Docente.

Diseñar y licitar los preuniversitarios de nivelación e inducción, puente para las eventuales medidas de gratuidad de la educación superior.