

La crisis educativa en Chile Diagnóstico y propuestas

Bloque Social

- Diciembre, 2006 -



Introducción

El Bloque Social por la educación está constituida por los voceros nacionales de los estudiantes universitarios, secundarios, codocentes, profesores, padres y apoderados (ANES, CONFECH, CONFESUP, Colegio de Profesores, Asociación de Apoderados).

El Bloque ha participado responsablemente en el Consejo Asesor Presidencial convocado por la Presidenta Michelle Bachelet este año 2006, intentando construir e instalar propuestas. No obstante, se considera necesario apostar por la participación ciudadana en el debate educativo, como también por intentar evidenciar las grandes diferencias que nos separan de los sectores que defienden una visión meramente economicista de la educación.

A partir del consenso nacional generado por las demandas de los secundarios, tenemos la responsabilidad de demostrar que las propuestas de país se construyen de manera dialogante, participativa e incluyente. Nuestro objetivo es dar un salto cualitativo que permita estar a la altura de las circunstancias, permitiendo que la sociedad sea un actor activo frente a la toma de decisiones relacionadas con las políticas públicas del país.

Este primer documento pretende ser un primer paso hacia la democratización del debate educativo, donde la participación ciudadana se convierte a su vez en parte fundamental de las soluciones a la actual crisis del sistema educativo. Para el año 2007 es de vital importancia construir el Congreso Nacional de Educación Pública, donde podamos profundizar nuestros análisis y propuestas.

La actual LOCE, aprobada durante la Dictadura y sostenida posteriormente por los gobiernos de la Concertación, no sólo carece de legitimidad deliberativa, sino que además concretizó y validó el desmantelamiento de la educación pública chilena, instalando una lógica donde ha primado la libertad de empresa en educación.

La Reforma educativa en curso desde mediados de los años 90, también se caracterizó por procesos de exclusión ciudadana. Esta vez la visión técnica anuló las esperanzas y expectativas de participación de diferentes sectores de la sociedad. Por otra parte, las autoridades políticas no cuestionaron la legitimidad ni los efectos perversos de la LOCE ni de la Constitución Política dictadas durante la Dictadura.

La municipalización del sistema de educación pública significó el traspaso de los establecimientos a entidades sin competencias para la administración educativa, desligando al Estado de su responsabilidad histórica, lo cual implicó la segregación del sistema. Del mismo modo, la provisión pública quedó sometida a la voluntad de la autoridad política local de turno.

La libertad de los padres de elección de la educación para sus hijo/as no ha sido efectiva debido a la preeminencia de la libertad de selección que han llevado a cabo los establecimientos educativos, íntimamente ligada a la capacidad económica de las familias.

Por otra parte, el medrado rol del Estado en las temáticas sociales, heredado del desmantelamiento dictatorial, al sólo subsidio de la demanda, es decir el tratamiento igualitario para la educación pública y los proyectos privados, ha incidido en el deterioro del sistema público de educación. Ello ha facilitado la apertura –en un crecimiento exponencial- y mantención de establecimientos privados sin mayor control de la autoridad política.

Este rol de mero observador de la segregación escolar en aumento, ha favorecido una expansión salvaje del lucro en educación, tergiversando el principio y el sentido de la educación gratuita –la cual parece ser destinada a educar sólo a los sectores socioeconómicos más bajos-. El efecto segregador ha implicado que los establecimientos que poseen los mejores mecanismos de selección de alumnos/as tienen los mejores resultados.

El Estado chileno ha impuesto una desigualdad de trato al favorecer claramente a la educación privada, la cual sólo está sujeta a la regulación del mercado. Lo que es más grave aún, el Estado ha ayudado a financiar como parte de su gasto en público a instituciones fundadas bajo el principio de lucro, lo cual es ajeno a la lógica de la educación pública.

DIAGNÓSTICO

- I. Las Crisis del Sistema Educativo Actual
- II. ¿Por qué nos encontramos en esta situación?
 - 1. La Constitución y la LOCE
 - 2. Municipalización
 - 3. Financiamiento de la Educación Chilena
 - 4. Evidencia Internacional en torno al Financiamiento de los Sistemas Educativos
 - 5. Calidad
 - 6. Trabajo Docente
 - 7. Jornada Escolar Completa
 - 8. Educación Superior

I. Las Crisis del Sistema Educativo Chileno Actual

La crisis de nuestro sistema educativo responde a un factor global, que dice relación con los profundos cambios provocados por la revolución científico tecnológica y la consecuente transformación de las formas productivas y de la comunicación. Pero, junto a ello, a la imposición, sin contrapeso en el mundo, de un modelo neoliberal que afecta tanto a nuestra sociedad como a nuestro sistema educativo.

En este marco, la educación dejó de ser un derecho de todos los ciudadanos y deber del Estado. Se convirtió en una mercancía, sometida a los estrechos criterios de eficiencia y competitividad, donde el Estado asume sólo un rol subsidiario y débilmente regulador, cuyo objetivo es financiar la demanda por educación pero no responsabilizarse por las reales necesidades educativas de la población.

Esto ha generado una profunda segmentación y fragmentación del sistema, afectando gravemente su equidad y calidad y aumentando el desequilibrio socioeducativo en desmedro de los sectores más postergados de nuestra sociedad.

En los hechos, el debilitamiento de la educación pública -que permitió que surgiera un alto número de escuelas y liceos privados subvencionados por el Estado, que atienden ya a más del 40% la población escolar- agudizó la desigualdad educativa. Ha significado la existencia de diferentes calidades de enseñanza en función de los estratos socioeconómicos y, más aún, en la misma educación municipal, dependiendo de si se trata de municipios ricos o pobres.

Se han transformado profundamente, también, lo que es aún más grave, los objetivos mismos de la educación de nuestro país, para responder a las necesidades de formación de recursos humanos para ese mercado.

Hoy la educación tiene una función meramente utilitarista, lo que ha significado que se haya ido instalando un nuevo concepto de calidad de educación, restringiéndose éste a una capacitación eficiente para producir los diversos tipos de capital humano con capacidad para consumir y competir en la actual sociedad de mercado.

No puede existir un modelo educativo absolutamente antagónico con los valores humanistas, como la solidaridad, la libertad, el bien común, la cooperación, los derechos humanos; todos aquellos principios que debería fomentar una educación de calidad para favorecer la formación de sujetos activos para el desarrollo de una sociedad democrática y sustentable.

Las reformas curriculares y programas especiales desarrollados por los gobiernos de la Concertación para generar una educación de calidad no han tenido éxito. Lo objetivo es que hoy no existe una educación integral, y que la supuesta calidad se establece sólo a partir de los peores o mejores resultados del SIMCE, que sólo dan cuenta de los rendimientos en determinados contenidos y competencias de algunas áreas del Curriculum.

Son estos contenidos del SIMCE lo que se refuerza en cada una de las escuelas y liceos, incluso en las horas de Jornada Escolar Completa, que supuestamente debieran servir justamente para una formación integral y mejor desarrollo del sujeto.

En síntesis, hoy existe:

- **Crisis de calidad**, aún desde la propia visión de calidad del sistema imperante.

Los resultados de aprendizaje en Matemáticas y Lenguaje, medidos a través de puntajes del SIMCE, se han mantenido **estancados** a lo largo de todos estos años. Los problemas de calidad, asumiendo que aceptáramos el SIMCE como instrumento válido, afectan a los tres sistemas de administración educacional (municipalizada, particular subvencionada y particular pagada).

- **Crisis de Iniquidad**, aún cuando la equidad fue el segundo gran objetivo que se fijó la reforma educativa de los años '90.

Los avances se han limitado a la mayor cobertura de la enseñanza básica y media (aunque no ha ocurrido lo mismo en los niveles preescolar y de educación superior). Sin embargo, las diferencias significativas de rendimiento entre los establecimientos particulares pagados, particulares subvencionados y municipales se han mantenido a lo largo de los últimos años e incluso presentan una leve tendencia a acrecentarse. Podemos decir que la gran mayoría de nuestros niños y jóvenes tiene acceso a la educación básica y media, pero no todos tienen el mismo derecho a contar con una educación de calidad. La calidad parece estar reservada sólo para quien pueda pagarla.

- **Crisis de segmentación social de los establecimientos**, fenómeno absolutamente nuevo en la educación de nuestro país, lo que algunos académicos han empezado a denominar como “*apartheid* educativo”¹.

Existen hoy en Chile cinco sistemas cerrados y excluyentes de administración: el particular pagado, el particular subvencionado con financiamiento compartido (donde los padres pagan cuotas mensuales), el particular subvencionado sin financiamiento compartido, el municipal de comunas ricas y el municipal de comunas pobres. Los

¹ “¿ Por qué hay que cambiar la LOCE y revisar la municipalización? Documento OPECH. www.observatorioeducacion.uchile.cl opech@uchile.cl.

niños de menores recursos económicos reciben una subvención estatal cercana a los 30 mil pesos, y de ahí para arriba cada grupo se educa en condiciones económicas diferentes. Además, los establecimientos particulares subvencionados (salvo honrosas excepciones) aplican procedimientos de **selección** de alumnos, en desmedro obviamente de los más pobres, pese a recibir una subvención monetaria con dineros de todos los chilenos².

El sistema educativo chileno, en palabras del Informe elaborado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en el año 2004, está “conscientemente estructurado por clases sociales”, fomentando las desigualdades de origen de los estudiantes³.

¿ POR QUÉ NOS ENCONTRAMOS EN ESTA SITUACIÓN?

1. LA CONSTITUCION Y LA LOCE

En 1981 la Dictadura Militar inicia la Revolución neoliberal en Chile, la que se consolida durante sus siguientes años de Gobierno, y en el ámbito educacional la amarra un día antes de entregar el poder al Presidente Patricio Aylwin, el 10 de marzo de 1991 cuando la Junta de Gobierno promulga la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE), que bajo el pretexto de la defensa de la libertad de enseñanza institucionaliza legalmente la educación de mercado.

La Constitución de la República, en su artículo 19, establece un total de 26 derechos y deberes constitucionales. En el artículo 20 de la misma Constitución se establece, un mecanismo de “recurso de protección” sólo para algunos de estos deberes y derechos. Esto implica que por la privación, perturbación o amenaza de algunos de ellos, el ciudadano afectado puede concurrir a la Corte de Apelaciones respectiva, la que esta obligada a adoptar, de inmediato, las providencias que juzgue necesarias para establecer el imperio del derecho, y asegurar la debida protección.

La libertad de enseñanza (art. 19 n. 11) goza de esta garantía constitucional, así como el derecho a desarrollar cualquier actividad económica (art. 19 n 21), el derecho a no ser discriminado por el estado y sus organismos en materia económica (art. 19 n 22), el derecho a la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes (art. 19 n. 23) y el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales.

Lamentablemente el derecho a la educación (art. 19 n. 10) no goza de esta garantía constitucional, como tampoco el derecho a la seguridad social (art. 19 n. 18). Por lo tanto, en nuestra Constitución prima el derecho de los sostenedores por sobre el

² La idea de que los que seleccionan son los establecimientos y que no son los padres que eligen, y que es por ello que dichos establecimientos obtienen mejores puntajes en el SIMCE también lo señala Gregory Elacqua “El consumidor de la educación: el actor olvidado de la libre elección de colegios en Chile”, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago, 2004.

³ OCDE (2004) “Revisión de Políticas Nacionales de Educación”. Chile, febrero, París.

derecho de los ciudadanos a la educación.

La Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza -LOCE- no articula adecuadamente la preferencia del derecho a la educación por sobre el derecho a la libertad de enseñanza (art. 3° LOCE¹), ni sobre la libertad de empresa. Por otra parte no asegura la calidad de la educación, pues fija requisitos irrisorios para el reconocimiento oficial de los colegios e instituciones de educación superior por parte del Estado.

Las **consecuencias** son principalmente que:

- La educación funciona como mercancía y no como derecho social.
- Los sostenedores que reciben subvención estatal pueden lucrar.
- Los sostenedores privados que reciben subvención estatal, pueden seleccionar estudiantes, por lo que se segmenta el sistema escolar y se impide una evaluación adecuada de la calidad de la educación. Señalemos al respecto que el Tribunal Constitucional, al revisar la constitucionalidad de la ley de Jornada Escolar Completa (2004), dejó en claro que para impedir la selección de alumnos en colegios con subvención pública, deben hacerse modificaciones a la LOCE.
- La regulación de la Educación Superior sólo contempla aspectos de privatización (Título III de la LOCE).
- La LOCE no regula la participación de los actores de la comunidad educativa, manteniendo en el Sostenedor la potestad de tomar decisiones. Señalemos que, en la ley de JEC que regula los consejos escolares, estos son sólo consultivos.

2. MUNICIPALIZACION

Los Municipios, tal como funcionan actualmente, no son necesariamente la estructura pública local pertinente para la gestión de la educación. Un reciente estudio indica que, de los 345 municipios que existen en Chile, sólo 32, que son los más ricos del país, cuentan con equipos técnicos especializados en educación. Una situación similar o peor presentan muchos sostenedores particulares subvencionados, que no cuentan con proyectos educativos y que funcionan solamente con la lógica del lucro.

Por otra parte, el MINEDUC “dirige” la educación con mando a distancia, con un diseño fundamentalmente econométrico, (inyectar recursos y evaluar resultados) sin intervenir mayormente en los procesos educativos (lo esencial en la educación). El modelo de supervisión ministerial no se articula adecuadamente con las atribuciones legales de gestión educativa de los sostenedores y de los municipios.

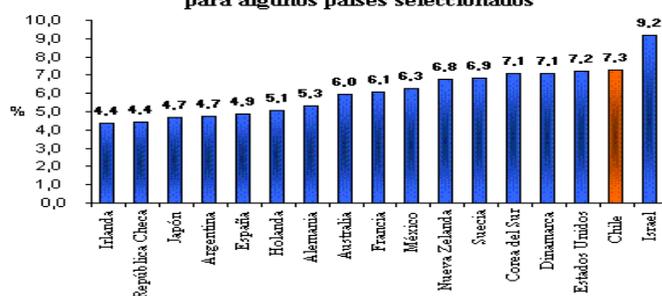
En la práctica, el MINEDUC y otros aparatos del Estado no han sido eficaces en dar respuestas efectivas a los problemas que enfrenta tanto la educación municipalizada, como la particular subvencionada. Tampoco existen mecanismos para asegurar que los dineros entregados a la educación particular subvencionada sean invertidos en una educación de calidad y equidad.

3. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN CHILENA⁴

Al investigar acerca del gasto que se destina a educación en Chile, nos encontramos con la siguiente sorpresa: *Nuestro país es una de las naciones que mayores recursos, en relación con su Producto Interno Bruto, PIB, aporta a la educación de sus habitantes.*

Específicamente, según las estadísticas comparativas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, Chile gasta un 7,3% del PIB en educación, más que cualquier país desarrollado y sólo superado por Israel.

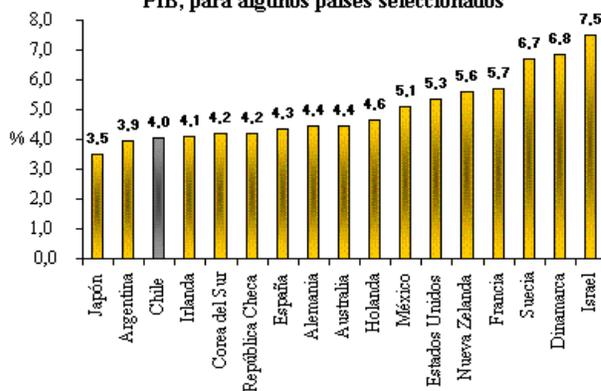
Gráfico 1: Gasto Total en Educación como % del PIB para algunos países seleccionados



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por Education at Glance 2005, OCDE

Sin embargo, al descomponer esta cifra, nos encontramos con otra gran sorpresa: *“Un 45% de este gasto proviene de fuentes privadas”*. Aún más, dentro de la muestra de países seleccionados, somos quien mayor nivel de gasto privado como porcentaje del PIB aporta al gasto total y uno de los países que menor gasto público en educación realiza.

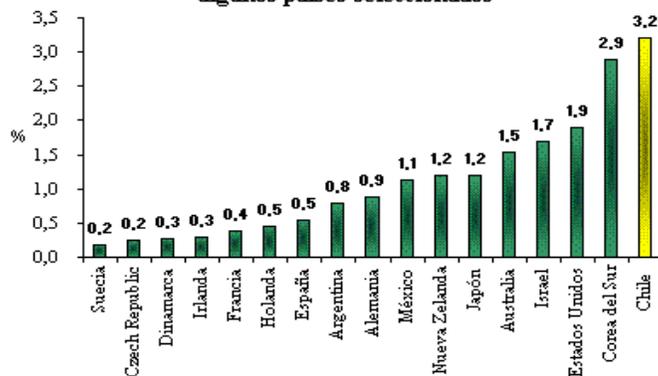
Gráfico 2: Gasto Público en Educación como % del PIB, para algunos países seleccionados



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por Education at Glance 2005, OCDE

4

Gráfico 3: Gasto Privado como % del PIB, para algunos países seleccionados



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por Education at Glance 2005, OCDE

El gasto en educación total incluye el nivel preescolar, educación básica, media y superior en sus distintas modalidades, con el 0,5%, 3,1%, 1,5% y 2,2% del PIB respectivamente.

En comparación con 1990, el gasto en educación como porcentaje del PIB, prácticamente se ha duplicado. Los recortes del gasto arrastrados de la dictadura militar, significaron que los gobiernos de la Concertación iniciaran su primer período presidencial con un gasto de 4% del PIB (1,6% privado y 2,4% público).

En el año 2004, el sistema educacional chileno registró una matrícula de 3.638.417⁵ alumnos, tanto en educación parvularia, básica, media y especial. Adicionalmente, se registraron 190.306 matrículas en los programas de JUNJI⁶ e Integra⁷ y más de 580.000 jóvenes en los distintos establecimientos que imparten educación superior. Un total de 4.409.538 alumnos y alumnas.

Existen 11.296 establecimientos para educación parvularia, especial, básica y media, 2.534 para atender los programas de JUNJI e Integra y 240 establecimientos de educación superior (25 universidades del Consejo de Rectores⁸, 39 universidades privadas, 60 Institutos Profesionales y 116 Centros de Formación Técnica)

Sin embargo, las estadísticas en series de tiempo, nos entregan importantes señales en relación con la ruta privatizadora que ha seguido la educación chilena. Mientras en 1981 el 78% de los alumnos matriculados se encontraban en establecimientos municipales, un 15,1% en particulares subvencionados y un 6,9% en particulares pagados. En 2004, sólo el 49,4% de ellos pertenece a escuelas municipalizadas, bajando la barrera histórica del 50%.

⁵ Estadísticas de la Educación 2004, Mineduc

⁶ Junta Nacional de Jardines Infantiles, dependiente del Ministerio de Educación

⁷ Fundación INTEGRA, es una fundación privada sin fines lucro, dependiente del Área Socio Cultural de la Presidencia de la República y que mantiene una red nacional de jardines infantiles.

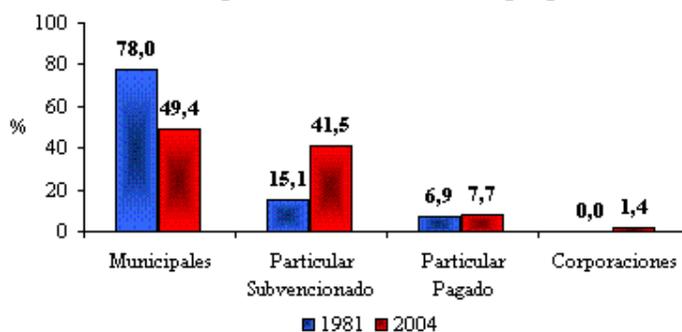
⁸ Consejo de Rectores, instancia que agrupa a las 25 universidades tradicionales y que es presidida por el Ministro de Educación

Los establecimientos particulares subvencionados en cambio, ya acumulan el 41,5% de la matrícula, quedando un 7,7% para los particulares pagados y un 1,4% para las Corporaciones.

Año	Total	Universidades				
		Total	Del Consejo de Rectores	Privadas		
1990	245.408	127.628	108.119	19.509	40.006	77.774
2004	580.815	413.617	243.467	170.150	104.844	62.354

	Particular Municipales	Particular Subvencionado	Particular Pagado	Corporaciones
1981	78	15,1	6,9	0
2004	49,4	41,5	7,7	1,4

Gráfico 4: Porcentaje de alumnos matriculados en una determinada dependencia administrativa según período



Fuente: Indicadores de la Educación en Chile 2003-2004, Mineduc

Adicionalmente, entre 1990 y el 2004, mientras el número de establecimientos municipales se reduce en 191, las escuelas particulares subvencionadas aumentan en 1.580.

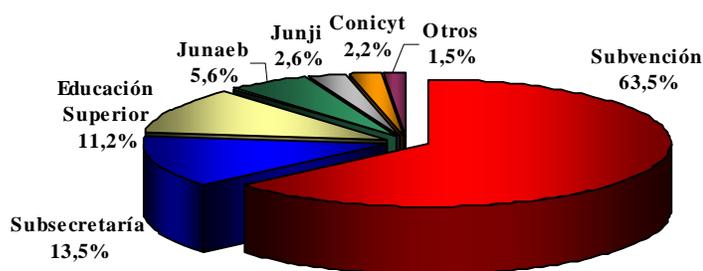
De esta manera, los colegios municipales ven cómo progresivamente se reduce su número de alumnos, lo que automáticamente va generando una disminución en sus presupuestos, que dependen principalmente de los recursos por concepto de subvención que les entrega el gobierno central a través del Ministerio de Educación.

La arquitectura financiera del sistema educacional chileno queda configurada de la siguiente manera:

- i) El gasto público proveniente del Gobierno Central, cuya principal fuente es el presupuesto anual del Mineduc (93,1% del total), que a su vez presenta como ítem central de gasto a las subvenciones. Además, el Gobierno Central aporta con inversiones realizadas por el Ministerio del Interior a través del Fondo Nacional para el Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Social⁹.

⁹ Ítem de gastos del Ministerio del Interior para gastos en políticas sociales.

Gráfico 5: Distribución del Presupuesto del Mineduc, 2005



Fuente: Elaboración Propia en base a datos entregados por la Dirección de Presupuestos, DIPRES

Finalmente, el gasto público total lo completa el aporte que cada municipalidad debe realizar a educación, en virtud de la insuficiencia de lo entregado por el ministerio. En el año 2005 este aporte alcanzó a \$91.098 millones¹⁰.

En resumen, el gasto público entre 1990 y el 2004, ha aumentado en 3,6 veces en términos reales, pasando de \$636 mil millones a más de \$2,27 billones¹¹.

ii) El gasto privado proviene principalmente del bolsillo de las familias chilenas, quienes deben cancelar: la mensualidad en los colegios particulares pagados, parte de la mensualidad (financiamiento compartido) en algunos colegios subvencionados, los aranceles en los establecimientos que imparten educación superior y los útiles y otros gastos relacionados con educación.

Además, se contabilizan como gasto privado las donaciones de las empresas para fines educacionales.

El gasto privado entre 1990 y el 2004 aumentó 4,42 veces, pasando de \$424 mil millones a \$1,87 billones.

En el caso de la Educación Superior, la privatización presenta los niveles más extremos. Sólo el 17% de lo que se gasta corresponde a fondos públicos. En los países desarrollados, en cambio, se observa una tendencia totalmente opuesta, ya que el 78,1% de los recursos proviene de fuentes públicas¹².

Un porcentaje importante del gasto público que se destina a educación en Chile se invierte en instituciones privadas y muchas de éstas tienen fines de lucro. Específicamente, un 41,4% del total va de manera directa o indirecta a establecimientos privados (2,5 veces más que los países desarrollados).

De esta manera, podemos concluir que: *“Dos tercios de los recursos gastados en educación en Chile, son administrados por instituciones privadas o provienen de fuentes privadas”*.

¹⁰ Datos calculados en base a información entregada por el Sistema Nacional de Indicadores Municipales, SINIM

¹¹ Indicadores de la Educación en Chile, Años 2003-2004, Mineduc

¹² Education at Glance 2005, OCDE

La pregunta que surge de inmediato es: ¿Se puede tener este esquema de financiamiento en un país que se encuentra entre las 10 naciones con peor distribución del ingreso en el mundo, con un 60% de los hogares recibiendo un ingreso per cápita menor a \$106.000?

La respuesta, claramente es no. Naciones desarrolladas, que cuentan con un Estado lo suficientemente fuerte y han consensuado un proyecto país que asegura mínimos sociales de calidad, quizás podrían soportar este formato. Pero sociedades como la chilena, de ninguna manera.

Una de las principales consecuencias de nuestra actual arquitectura de financiamiento en materia educacional ha sido la segregación. ¿Por qué existen escuelas para alumnos en situación de pobreza y otras para alumnos no pobres?, ¿Por qué las experiencias de integración educativa, prácticamente son inexistentes?

Cuando la subvención a la demanda (por alumno que asiste a clase), reemplaza al financiamiento de proyectos educativos heterogéneos, y más que un complemento, se transforma en “el” eje del sistema, la segregación resulta un proceso predecible.

Cuando el gasto público cede protagonismo al gasto privado en países que no han logrado construir las bases de un proyecto educativo de calidad para todos, la segregación es una consecuencia inevitable.

En resumen, cuando un país como Chile (con su cultura, sus instituciones y su historia y presente de desigualdades) genera un esquema de financiamiento de su educación, en que el 45% de los recursos proviene de fuentes privadas, específicamente de “las familias chilenas”, que aportan más del 95% del gasto privado¹³, se produce segregación.

Para un núcleo familiar que recibe menos de \$250 mil mensuales, destinar una parte de su presupuesto para pagar la mensualidad de un colegio particular subvencionado con financiamiento compartido o un particular pagado, resulta prácticamente prohibitivo, si consideramos que esta familia debe alimentarse, vestirse, moverse, pagar los servicios básicos y costear un techo donde vivir.

Por ello, según la encuesta CASEN¹⁴ 2003, el 71,7% de los alumnos que estudian en escuelas municipalizadas en el caso de la educación básica y el 62,4% para la educación media, pertenecen a los dos primeros quintiles, vale decir, al 40% de las familias más pobres de Chile.

¹³ En Chile, los aportes privados provenientes de otras fuentes que no sea la familia son marginales. Incluso en ítems tales como Investigación y Desarrollo, el Estado es quien entrega más del 80% de los recursos, a diferencia de los países desarrollados, en donde la empresa privada es la principal financista.

¹⁴ CASEN, Encuesta de Caracterización Socio-Económica. Para más información www.mideplan.cl/casen/index.html

4. EVIDENCIA INTERNACIONAL EN TORNO AL FINANCIAMIENTO DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Actualmente se observa una fuerte tendencia a buscar evidencias sobre los modelos educativos extranjeros y cómo ellos pueden iluminar las políticas públicas en discusión. En este sentido, a modo de precaución conviene tener en cuenta lo que Garza (2001) sostiene acerca de los modelos educativos europeos¹⁵:

1. La educación en Europa está exenta del cobro de IVA.
2. Todos los países europeos poseen alguno o varios tipos de apoyo a la educación que ofrecen directamente a los educandos y sus familias.
3. Todos los países europeos utilizan fondos públicos para financiar tanto el costo directo de la educación como el costo de manutención de los estudiantes.
4. La mayoría de los países europeos financian en alguna forma las escuelas privadas de educación básica obligatoria, exceptuando Grecia por no contar con instituciones privadas en este nivel de enseñanza.
5. Con excepción de Grecia (que no tiene escuelas privadas a nivel básico) e Irlanda del Norte (que no cuenta con suficientes recursos) todos los países en Europa apoyan a los estudiantes con la colegiatura en escuelas particulares.
6. La educación superior en Europa es mayoritariamente pública, sin embargo todos quienes invierten en la educación superior (pública o privada) reciben incentivos fiscales y/o becas o préstamos del gobierno.
7. Todos los países europeos ofrecen subsidios y/o incentivos fiscales directamente a las familias aunque difieren en cuantía y en límites de edades para recibirlas.
8. Los subsidios y/o incentivos fiscales a las familias de ingresos más bajos tienen efectos redistributivos, aunque en la mayoría de los países el subsidio y/o incentivo fiscal es igual para cualquier familia dependiendo el número de hijos sin importar los ingresos familiares.

Haciendo una breve revisión de países como Argentina, Brasil, Corea, España, Francia, Finlandia y Holanda, se pueden obtener algunas conclusiones relevantes. Al ser minoritaria la provisión la educación privada, el Estado aporta recursos económicos variados. En términos generales los países que han logrado buenos resultados - académicos- intentan que sea el conjunto de la población el que acceda a mejores niveles. Finlandia es un excelente ejemplo, donde la competitividad económica se viabiliza a través de altos estándares educativos a alcanzar por toda la población. Esta visión es claramente una opción política y estratégica, ya que un país puede alcanzar las mismas medias nacionales pero con niveles de equidad¹⁶ mucho menores, como en el caso coreano, donde existe una fuerte elitización del sistema, y donde además el acceso a una mejor educación se asocia al gasto privado de las familias -similar a lo que sucede en Chile-.

Si los países de mejores resultados invierten entre €5000 y €10000 por alumno, siendo el gasto público mayoritario, corresponde interrogarse si el gasto privado en Chile es una buena práctica, considerando la compleja realidad nacional, donde existen altas disparidades y segregación en el sistema.

¹⁵ GARZA CANTU Vidal (2001): *El tratamiento fiscal a la educación pública y privada en la comunidad económica europea y otros países de Europa*, Monterrey, México.

¹⁶ La equidad entendida como la dispersión de resultados.

A propósito de las entidades de administración los municipios tienen una participación relevante. No obstante la mayoría participa bajo condiciones especiales, donde el Estado central o descentralizado financia la mayor parte del gasto de los establecimientos (plantas docentes, infraestructura, materiales de enseñanza, mobiliario). Los municipios reciben y administran estos recursos -como en el caso holandés y finlandés, con grados relativos de autonomía-, y/o participan de la mantención de la infraestructura -España y Francia-, y/o se encargan del transporte escolar -Francia-.

El cálculo del gasto se hace teniendo en cuenta diversas dimensiones. Ningún país de los estudiados basa exclusivamente su gasto en una unidad "alumno" -como es el caso de la subvención por asistencia en Chile-, sino que poseen sistemas de cálculo y de ajuste mucho más complejos.

En Finlandia el presupuesto es el instrumento de asignación de recursos por parte del Estado, y se calcula en base al monto del servicio proveído -número de alumnos reportado por los proveedores durante el período de recopilación estadística-multiplicado por el costo por unidad -promedio nacional de gastos operacionales por cada forma de educación-. Por su parte en Holanda cada escuela recibe un presupuesto estatal por los profesores, lo cual se calcula sobre la base del número de unidades por número de alumnos atendidos -corresponde al 85% del gasto-. Los costos corrientes como materiales de enseñanza, mobiliario, costos de mantención son regulados por el *Londo System* que calcula estos gastos respecto al número de alumnos y de clases. Las escuelas puede recibir complementos por políticas de aumento de planta docente y enseñanza de lenguas minoritarias.

Si bien el trato igualitario pareciera ser un *ideal deseable*, en realidades donde se perciben disparidades notables, como es el caso francés, se han instalado políticas de focalización en los sectores más desfavorecidos del sistema. El sistema educativo francés busca un trato igualitario impartiendo una misma enseñanza, lo cual constituye el sentido del colegio único, pero a su vez existen tratos diferenciados. Estas especificidades responden a la existencia de secciones de enseñanza profesional adaptada (SEGPA) que educan a cerca de 100.000 niños y niñas con graves dificultades de aprendizajes y/o sociales. Un segundo elemento generador de políticas especiales son las condiciones sociales y económicas de zonas geográficas específicas, son los programas de educación prioritaria (*Zones d'Education Prioritaire* en Francia y *Education Action Zones* en Inglaterra) y redes de educación prioritaria (*Réseaux d'Education Prioritaire* en Francia también). Las ZEP comienzan en 1981 con 350 zonas, hasta llegar a 1189 en 1999 -lo que para algunos críticos es una prueba de la desfocalización del sistema-, con más de 6500 establecimientos (escuelas primarias y colegios).

Esta revisión de como se configura una cifra de gasto en educación -por alumno o por aula como el caso español-, nos lleva entonces a concluir que debiese haber un sistema de cálculo complejo, que tienda a reconocer las necesidades de cada nivel de enseñanza, los gastos de infraestructura y mantención, los materiales de enseñanza, mobiliario; y por otra parte el financiamiento de políticas educativa tendientes a la equidad. En este sentido, el sistema francés e inglés avanzan en estrategias de zonas prioritarias, que no sólo articulan iniciativas educativas, sino que de políticas públicas integrales.

El traspaso de fondos directamente a las entidades proveedores -municipios, privados, entidades educacionales descentralizadas, escuelas- se entrega comparten un objetivo nacional, y se someten a una gestión democrática y participativa por parte de la comunidad, es en este sentido que los recursos económicos son entregados a estos actores para ser administrados autónomamente, respetando claro está los acuerdos nacionales, de salario docente por ejemplo.

Ninguno de los países habla de subsidio a la demanda, ni siquiera de subsidio a secas -sólo se hace para hablar de aportes específicos y complementarios- ya que se asume que existe un compromiso nacional por el desarrollo educativo, y que se financian aulas o alumnos insertos en una escuela, una localidad y una región. En la medida que estos niveles se cruzan es posible de obtener cifras reales y pertinentes a las diversas realidades nacionales.

5. CALIDAD

Si se observan los resultados académicos de Chile en las pruebas internacionales como PISA y TIMSS, la conclusión es poco satisfactoria:

Número promedio de alumnos por curso en países con alto rendimiento en TIMSS Y PISA

País	Tamaño de la Clase (1)	Resultados Prueba TIMSS (3)		Resultados Prueba Pisa (4)		
		Promedio Matemáticas	Promedio Ciencias	Lectura Media	Matemática Media	Ciencias Media
Austria	18.8			507	515	519
Bélgica	19.4	537	516	507	520	496
Chile	31.7 (2)	387	413	410	384	415
España	20.0			493	476	491
Finlandia	17.3			546	536	538
Francia	20.6			505	517	500
Grecia	16.5			474	447	461
Holanda	24.6	536	536	-	-	-
Irlanda	-			527	503	513
Italia	17.0	484	491	487	457	478
Noruega	15.1	461	494	505	499	500
Portugal	14.5			470	454	459
Suecia	20.6	499	524	516	510	512

Se ha tendido erróneamente a creer que la educación privada obtiene mejores resultados, y que la culpa de este bajo desempeño se debe a un sistema público de mala calidad. No obstante, todos los datos de las investigaciones cuestionan claramente la supuesta mejor calidad de la educación privada. Y más aún, evidencian que si se realizan las distinciones por grupo socioeconómico que atiende, la educación municipal es de mejor calidad que la educación particular subvencionada e incluso que la educación pagada.

De hecho, en los establecimientos que atienden al sector socioeconómico bajo, las escuelas municipales tienen, objetivamente, mejores resultados en las cuatro asignaturas en las mediciones del SIMCE con respecto a las escuelas particulares subvencionadas. Con relación a los grupos socioeconómicos medio bajo y medio, no se aprecian diferencias significativas entre los distintos tipos de establecimientos. Por su parte, cabe destacar que en el único grupo que es atendido tanto por establecimientos municipales, particulares subvencionados y particulares pagados, como es el grupo medio alto, tampoco se aprecian diferencias significativas en ninguna de las asignaturas.

Esto estaría demostrando que los mejores o peores resultados no se relacionan con la dependencia (particular subvencionado/municipal), sino con el nivel socioeconómico de las familias. Más aún, que el sector municipal no sólo es más eficiente en los sectores socioeconómicos bajos, sino en el conjunto del sistema, ya que los colegios particulares subvencionados reciben mayores recursos, vía financiamiento compartido, y los particulares pagados, vía cuantiosas mensualidades.

Un interesante estudio realizado por dos académicos de Estados Unidos¹⁷, desde una perspectiva económica de libre mercado, denominado "*Cuando las escuelas compiten ¿cómo compiten?; un análisis del programa nacional de "voucher" escolar en Chile*", analiza los efectos del sistema de financiamiento desde la lógica de la subvención a la demanda.

Este trabajo tal vez podría abrir mirada a muchos, pues siendo realizado con el objetivo de aprender de la experiencia chilena, en la perspectiva de entregar mayores antecedentes para masificar sistemas de vouchers en otros lugares del mundo, termina evidenciando, claramente, que los efectos del eje central de las políticas de privatización, el sistema de subvención estatal por estudiantes, aplicado durante más de 20 años, no ha mejorado la calidad de la educación chilena.

Utilizando las diferencias que presentan entre sí 300 municipalidades, el estudio demuestra que el principal efecto de la política de subvención en educación es un incremento en la reubicación ("sorting"), ya que los mejores estudiantes de las escuelas públicas se cambiaron al sector privado. Este aumento de las escuelas privadas fue mayor en aquellas municipalidades con más densidad de población, urbanas, en las que habitan sectores sociales con más niveles de ingreso y cuyos jefes de hogar tienen mayor promedio de años de instrucción.

El estudio no encontró evidencia de que la introducción de la subvención (para ellos "libre elección") haya significado mayor "productividad" de los establecimientos, demostrando que desde 1980 a la fecha no se aprecian diferencias en la velocidad y dirección del cambio en: a) los promedios de repitencia, b) los promedios de las pruebas de medición, c) el promedio de escolaridad de los niños de 10-15 años, independientemente de si se ubican en municipalidades donde la subvención a privados tuvo una amplia incidencia o en aquellas donde casi no hubo cambios en la matrícula.

¹⁷ Estudio de valor agregado"; cuyos resultados centrales fueron presentados en el artículo "Nada muestra que la educación privada sea mejor que la municipal", en *Revista Docencia* No 13, mayo, 2001. Realizado por los académicos Chang-Tai Hsiejh (Princeton University) y Miguel Urquiola (Cornell University): "La competencia real entre escuelas. Evaluación del Sistema Nacional de Escuelas Subvencionadas en Chile", que se encuentra, en inglés, en www.educarchile.cl.

Su conclusión es que el principal efecto de "libertad educacional" en Chile ha sido facilitar la migración de las familias de clase media desde el sistema público de educación al sector privado con financiamiento estatal, sin que por ello mejoraran los resultados educacionales promedio en Chile. La evidencia que presentan es que donde se crearon más establecimientos privados se produjo: a) una reducción significativa en el nivel socioeconómico relativo de los estudiantes de los establecimientos públicos; b) una notable baja en el promedio obtenido por estos en las pruebas nacionales de medición en comparación con el promedio de la comuna; y c) un incremento en las tasas relativas de repitencia escolar en los establecimientos públicos.

El estudio muestra, además, que el incentivo a la competencia entre establecimientos a través de subvenciones no favoreció una mejor productividad de las escuelas, sino que lo que sucedió es que las escuelas privadas respondieron a las presiones competitivas liberadas por el programa de subvenciones "escogiendo a los mejores estudiantes".

Lo mismo señala el informe de la OCDE¹⁸, al afirmar que basarse en mecanismos de mercado para producir una mayor efectividad y eficiencia en el sistema educacional "no es una estrategia de alto rendimiento". Señala, asimismo, que los mejores resultados promedio obtenidos por los establecimientos particulares subvencionados respecto de los municipales en las pruebas SIMCE y PSU no tienen que ver con la calidad de la educación que imparten, sino con la capacidad que tienen para seleccionar sus alumnos, para decidir a quienes van a educar y a quienes no. No le entregan "valor agregado a la educación de los niños".

En nuestro país también se ha ido generando cierto consenso en un grupo importante de investigadores respecto de que los mejores resultados obtenidos por colegios particulares se explican por la selección de estudiantes que estos realizan, lo que permite que este tipo de establecimientos concentre a los estudiantes con mayor capital sociocultural de origen, lo que establece una pseudo competencia injusta.

Todo indica, rotundamente, que lo que se ha producido es una mayor segregación de los estudiantes y una mayor estratificación entre establecimientos públicos (municipales) y particulares subvencionados y privados, a pesar de lo cual entre el año 1990 y el año 2004 se han creado en Chile más de 1600 colegios particulares subvencionados y se han cerrado más de 60 colegios municipalizados.

Los "nuevos datos" que hemos presentado han estado al alcance tanto de los responsables de las políticas educativas, como de los portadores de aquellas voces que, por los medios de comunicación siguen insistiendo que el mejoramiento educativo pasa por profundizar la privatización, dar mayor autonomía a los establecimientos y flexibilizar el estatuto docente.

SIMCE

Debido al gran peso del SIMCE en las decisiones de política educativa pública, merece una breve revisión en cuanto *instrumento de medición de la calidad*. La evaluación del sistema educativo es una necesidad creciente, y al definir un sistema de

¹⁸ op.cit.

evaluación se dan fuertes señales sobre qué es lo relevante para el sistema. Por otra parte uno de los fundamentos principales para la validación del SIMCE ha sido que los padres cuentan con un insumo básico para la selección de un establecimiento. No obstante, se ha probado que los resultados no juegan prácticamente ningún rol relevante en la decisión –pesando más el imaginario y cultura de las familias–.

Existen dos elementos cruciales a tener en cuenta al concebir un instrumento de evaluación: qué se entiende por calidad y qué aspectos del currículo serán evaluados. Respecto a la primera pregunta, podrían existir diversos indicadores de calidad como: el logro en los aprendizajes de los alumnos, la satisfacción de los actores educativos (estudiantes, apoderados y docentes), indicadores de equidad (capacidad del sistema educativo de entregar más a quienes más lo necesitan y reducir las brechas de desigualdad en la vida de las personas), la retención de alumnos en situación de vulnerabilidad, la calidad de la gestión realizada por sostenedores y autoridades ministeriales, etc. Muchas veces estos objetivos e indicadores pueden resultar contradictorios entre sí y requieren por lo tanto de una orientación y priorización acerca de los objetivos de la educación. Respecto a la pregunta sobre qué aspectos del currículo se pueden evaluar, también se abren diversas posibilidades:

- a) Educación en el ámbito socio afectivo: educación emocional y destrezas sociales e interpersonales.
- b) Educación Valórica, de Actitudes y formación en Ciudadanía: actitudes hacia el aprendizaje, valores para vivir en sociedad, educación democrática.
- c) Educación Cognitiva: habilidades cognitivas, estrategias cognitivas, capacidad de resolución de problemas, pensamiento crítico, pensamiento creativo
- d) Aprendizaje de contenidos que forman parte de las materias escolares (lenguaje, matemáticas, comprensión del medio, etc.)

Sin embargo el SIMCE **mide centralmente solo una o dos** de las áreas curriculares fundamentales descritas más arriba: el rendimiento individual de los estudiantes en pruebas estandarizadas de **contenidos** tratados en los subsectores curriculares de Lenguaje y Comunicación, Matemáticas y Comprensión del Medio Natural y Social. Progresivamente se le han intentado incorporar ítems que dicen relación con la resolución de problemas y que ponen en juego algunas habilidades y destrezas cognitivas. Este sesgo evaluativo ha implicado que se transmita una señal equivocada, y es que se crea que sólo importan estas dos áreas curriculares –además de que los resultados están fuertemente teñidos por la segregación del sistema y las variables contextuales, descritas más arriba–.

Los efectos del SIMCE han sido numerosos: validación irreflexiva de la privatización del sistema, el empobrecimiento del currículo aplicado, la culpabilización de los docentes y la competencia entre escuelas, desprofesionalización de los docentes y empeoramiento de sus condiciones de salud laboral, subutilización de la información SIMCE por parte de los actores involucrados: directivos, docentes, apoderados, asistentes de educación, alumnos.

6. TRABAJO DOCENTE

Entre 1990 y 2005 los salarios promedio de los profesores municipales crecieron, en términos reales, en un 165% (jornada de 44 horas) y el salario de entrada se incrementó en 182 por ciento¹⁹. Las remuneraciones de los profesionales han crecido mucho menos en períodos similares. Así, entre 1993 y 2005 estas remuneraciones crecieron en 63 por ciento²⁰ y las de los docentes en igual período un 88 por ciento. Ha habido, entonces, un esfuerzo importante del país para aumentar los salarios de los docentes, aunque partiendo de un nivel de deterioro muy agudo en los años '80.

Poco a poco los puntajes de ingreso a pedagogía, al menos en las Universidades del Consejo de Rectores, parecen haber experimentado un alza importante²¹. Los actuales niveles salariales aún están por debajo del peak de 1971, que a menudo se recuerda en la discusión pública²².

La carga lectiva de los profesores chilenos -como proporción de su jornada de trabajo- parece ser muy elevada. En Education at Glance 2006 se reporta que los profesores chilenos tienen que hacer 873 horas de clases en el aula durante un año. En cambio, los países de la OCDE, en promedio, realizan en el mismo período sólo 805 horas de clases. En el caso de la educación secundaria el número de horas que están expuestos al aula alcanza a 704 (*lower secondary*) y 663 (*upper secondary*).

Organización del tiempo de docencia en secundaria: Comparación internacional

	Tiempo lectivo	Tiempo total	% de tiempo lectivo
Chile	864	1152	75%
Escocia	893	1365	65%
Holanda	876	1659	53%
Alemania	684	1708	40%
España	548	1425	38%
Portugal	533	1505	35%
Austria	602	1776	34%
Corea	531	1613	33%
Dinamarca	560	1680	33%
Hungría	611	1864	33%
R. Checa	602	1920	31%
Japón	449	1940	23%

Otra característica del trabajo docente, es el elevado número promedio de alumnos por curso. En relación son países de alto rendimiento en la prueba TIMMS y PISA se nos ubica como el país que tiene la mayor cantidad de alumnos por curso²³.

¹⁹ Ministerio de Educación, Compendio Estadístico 2005, Tabla 3.31.

²⁰ Corresponde a datos del INE, publicados desde 1993 respecto a salarios promedios de distintas categorías de empleados.

²¹ OECD, 2004.

²² CENDA – Colegio de Profesores (2002) “Estudio de Remuneraciones del Magisterio”

²³

El sistema de formación docente inicial que responde a la estructura actual del sistema educacional -parvularia, básica, media y especial- tiene serios problemas que se manifiestan principalmente en la inadecuada preparación en conocimientos curriculares que reciben los profesores de Educación Básica. Frente a esto, las instituciones escolares enfrentan el problema contratando profesores de Educación Media para el segundo ciclo básico o adjuntando el 7° y 8° años a los establecimientos de nivel medio. A objeto de aminorar el problema, varias instituciones formadoras han agregado uno o dos cursos de especialización, con el fin de conferir una mención curricular para el segundo ciclo de la educación básica. También se han formado consorcios de universidades que preparan propuestas para modificar el sistema.

En resumen las problemáticas pueden resumirse en: falencias en la estructura, gestión y oferta curricular de la formación inicial en las instituciones formadoras; falta de regulación sobre las condiciones de apertura y funcionamiento de las carreras de Pedagogía; imprecisión acerca de las condiciones de funcionamiento de las carreras de pedagogía, expansión en los últimos años de 'programas especiales' de formación docente; se mantiene una situación mixta en la formación docente: una mayoría de programas de formación inicial de nivel universitario y una minoría que se ofrecen en Institutos Profesionales; la oferta de formación docente continua no siempre es apropiada para las necesidades de los profesores en servicio, especialmente la que se ofrece vía postítulos y programas de magíster en las universidades; Inexistencia de canales institucionales, perfiles de competencias y programas definidos para la formación del profesorado de la educación media técnico-profesional; En la educación especial tiende a prevalecer una formación centrada en el déficit y no en un enfoque curricular de acuerdo a los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios, lo que dificulta la integración escolar de los alumnos con discapacidad.

7. JORNADA ESCOLAR COMPLETA

La Jornada escolar completa constituye, quizás, uno de los principales ejes de la política impulsada por los gobiernos de la Concertación.

Los principales nudos problemáticos, que han sido diagnosticados y evaluados por investigaciones encargadas por el propio Ministerio de Educación²⁴, se expresan en los siguientes ámbitos.

- ◆ Participación de los actores en el proceso
- ◆ Almuerzo de los alumnos
- ◆ Infraestructura y equipamiento
- ◆ Distribución del tiempo curricular
- ◆ Tensión entre horas de libre disposición y necesidad de responder a las mediciones estandarizadas (SIMCE, PSU)
- ◆ Condiciones salariales y laborales de los docentes

²⁴ Se trata de dos evaluaciones realizadas por la Universidad Católica, por encargo del Mineduc. La primera, realizada el año 2000, fue producto de la negociación del Colegio de Profesores con el Ministerio de Educación, siendo estos dos organismos, la contraparte técnica de los investigadores de la Universidad que realizaron el Estudio. La segunda, desarrollada el año 2005, aún no ha sido difundida públicamente. No obstante, hemos conseguido el informe final de la misma, y en este trabajo se presentan algunos de los datos relevantes que en ella aparecen.

La evaluación realizada el 2005 destaca en sus conclusiones:

- ◆ Los profesores en su mayoría, identifican como problemático el agotamiento, tanto de los alumnos como de los profesores con un 74% y un 77% respectivamente. Los UTPs y directores coinciden con este diagnóstico y también tienen porcentajes elevados que identifican el agotamiento de profesores y alumnos como aspectos problemáticos.
- ◆ El otro ámbito que los profesores identifican como problemático, aunque con porcentajes más bajos de mención son los relacionados con los recursos pedagógicos y material didáctico (55%) y equipamiento (47%).
- ◆ Se destaca que para el 45% de los profesores es problemático el hecho de que hayan alumnos que no almuerzan. Esta preocupación es más mencionada por profesores de establecimientos municipales y aquellos de colegios más grandes (mayor matrícula). Además en términos de gravedad de las problemáticas mencionadas el hecho que existan alumnos que no almuerzan es el problema que mayores porcentajes de docentes (44.6%) consideran “Muy grave”.

La sensación de agobio, tiene que ver, particularmente con la distribución de los tiempos curriculares.

8. EDUCACION SUPERIOR

En 1997 el Gobierno de Chile crea el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior: MECESUP, apuntando a complementar el proceso de reforma contando entre sus objetivos: propiciar la equidad del sistema y el perfeccionamiento de ayudas estudiantiles, fomentar la formación de recursos humanos de alto nivel, promover la eficiencia y calidad de la Educación Superior. Este programa se puso en marcha en 1999 contemplando la implementación de un Sistema Nacional de Acreditación de Programas de Pregrado (CNAP) y la postgrado (CONAP) y la formación de técnicos de nivel superior. Sus cuatro componentes son: aseguramiento de la calidad en todos sus niveles, igualdad de oportunidades -equidad al acceso y retención del sistema universitario-, regionalización e internacionalización.

Actualmente existen 63 universidades -25 pertenecientes al Consejo de Rectores y 38 privadas-, 51 institutos profesionales y 115 centros de formación técnica, con un total de 4138 carreras. Esta explosión de la oferta derivada de la introducción de la libertad de empresa en la educación superior -y por lo tanto la lógica privatizadora y de competencia-, ha deteriorado su sentido, desligándose absolutamente de las necesidades sociales que debiesen inspirarla. Se ha mantenido la brecha entre niveles socioeconómicos, donde los mejores puntajes de la Prueba de Selección Universitaria provienen en su mayoría de sectores favorecidos de la población. Ello conduce inevitablemente a una crisis de sentido que se encarna en los y las jóvenes.

Por otra parte, la privatización y visión económica de las instituciones de educación superior, ha impedido -inscribiéndose en la actual LOCE- la participación de los distintos estamentos -estudiantes, funcionarios y académicos-.

PROPUESTAS

- III. Constitución Política y Marco Regulatorio
- IV. Servicios de Educación Pública
- V. Financiamiento Mixto
- VI. Jornada Escolar Completa, Currículo y Sistemas de Evaluación
- VII. Profesión Docente
- VIII. Educación Superior de Calidad Integral

III. Constitución Política y Marco Regulatorio

Redefinir el rol del Estado en Educación

El Estado no puede seguir siendo concebido como subsidiario, debe recuperar su responsabilidad en el desarrollo de nuestro sistema educativo. Para ello, es ineludible cambiar la Constitución Política del 80, para que una nueva constitución re-establezca el derecho de todos a la educación y el deber del Estado para que se haga efectivo. Implica, igualmente, cambiar la Ley Orgánica Constitucional de la Educación, que, a través de la imposición de un determinado y restringido concepto de libertad de enseñanza, limita las facultades del Estado para asegurar el derecho a la misma.

Lo que se requiere es de un Estado que se haga cargo de asegurar un currículo básico para todos, de impulsar el apoyo pedagógico a los establecimientos, discriminando positivamente a aquellos que tienen más necesidades, de generar las condiciones y reglamentaciones para asegurar una educación de calidad (infraestructura, financiamiento, recursos humanos, formación docente, condiciones laborales y de remuneraciones, condiciones para una real participación en la descentralización, etc.), distribuir y controlar el uso adecuado de los recursos y evaluar permanentemente los diversos niveles del sistema para ir retroalimentando políticas y acciones de apoyo.

Esto no significa el regreso al Estado Docente tradicional, sino el desarrollo de una educación pública descentralizada, que supone una gestión local de la educación, armonizada con un fuerte y redefinido rol del Estado.

Reforma Constitucional y Nueva LOCE

Se requieren cambios profundos en la Constitución y en la ley LOCE. Chile necesita leyes constitucionales de educación que hagan primar el derecho de la educación por sobre el derecho a la libertad de enseñanza, a la propiedad y a la libre empresa. Se hace evidente la necesidad de nueva Ley Orgánica Constitucional de Educación que hable de la educación que queremos para los ciudadanos y que garantice una educación pública de calidad integral.

Reforma Constitucional

En relación al artículo 19, número 10 (Derecho a la educación) si bien puede ser deseable garantizar que los padres tienen el derecho y el deber de educar a sus hijos, parece razonable consignar que **es deber del Estado garantizar o resguardar el**

derecho a una educación escolar de calidad integral para todos los niños y jóvenes. Es necesario definir que corresponde al Estado “**resguardar el derecho a la educación**”, no solo “promover” o “fomentar” como aparece hoy en el artículo 19 n. 10°. A su vez, es importante incluir la **calidad integral**, como parte del derecho a la educación a resguardar, más allá de simple cobertura escolar. La indicación constitucional enviada el presente año por el Gobierno incluye: “resguardar el derecho a la educación” y “velar por la calidad de esta”... no se habla de calidad integral.

Respecto al artículo 19, número 11 (Libertad de enseñanza) se hace necesario matizar el derecho constitucional a la libertad de enseñanza. Hasta ahora las sentencias del Tribunal Constitucional han afirmado la prioridad de este derecho sobre casi todos los otros derechos, incluso la potestad del estado de regular las condiciones para el ejercicio del mismo derecho; e incluso la obligación de impetrar subvención del estado.

Es fundamental que la “libertad de enseñanza” esté **condicionada por el bien común, la no discriminación (no selección) y la abstención del lucro** (tal como, al menos en el papel, está definido para la educación superior). La indicación constitucional enviada por el Gobierno incluye la cláusula: “libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, *en conformidad a la ley*”. Esta modificación tiene por objeto abrir la posibilidad de determinar por ley los mecanismos básicos para asegurar la calidad de la educación y condicionar la libertad de enseñanza a esta ley.

Respecto al artículo 20 se hace imprescindible **incluir el derecho a la educación (art. 19, n. 10°) dentro las garantías** de recurso de protección que establece el artículo 20; y específicamente en el párrafo del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación; es decir dentro del párrafo de los derechos sociales, y no solo en el párrafo primero que resguarda más bien derechos individuales. Esto para Chile abriría un proceso de garantías a los derechos sociales y colectivos, y no solo a los individuales.

Nueva LOCE

La nueva LOCE debe proteger en primer lugar el derecho a la educación (cobertura) y a la calidad de la educación en condiciones de equidad (art. 2° y art. 3°). El derecho a la libertad de enseñanza debe resguardarse y promoverse por el estado de acuerdo a la Ley, siempre y cuando el ejercicio de este derecho no afecte el **bien común** (debe reformarse el art. 6°, que establece, tal como la Constitución, que la enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional). Este **derecho debe estar relacionado con exigencias** mayores o menores en función de cómo quiera realizarse la libertad de enseñanza.

Para los establecimientos de enseñanza **particular pagada**, reconocidos por el estado, y que pueden recibir donaciones (una parte de las cuales corresponde a impuestos que no se pagan a SII) deben cumplir las normas generales de condiciones materiales de calidad, condiciones de profesionalidad, respeto a las leyes y derechos, cumplimiento de OF Y CM de currículum, no lucro (como en educación superior).

Mientras para los establecimientos privados que quieran acceder a financiamiento del Estado, se exigirá el cumplimiento además de: no selección de

alumnos; participación de los actores de la comunidad con derecho a revisión de cuentas, reglamentos de disciplina, etc. con carácter resolutivo (Consejos Escolares resolutivos obligatorios); supervisión y coordinación territorial; convenios de desempeño, etc.

El derecho a elección de los padres se garantiza asegurando una calidad general suficiente y en proceso constante de mejora en todo el sistema escolar, que posibilita la elección real a todos.

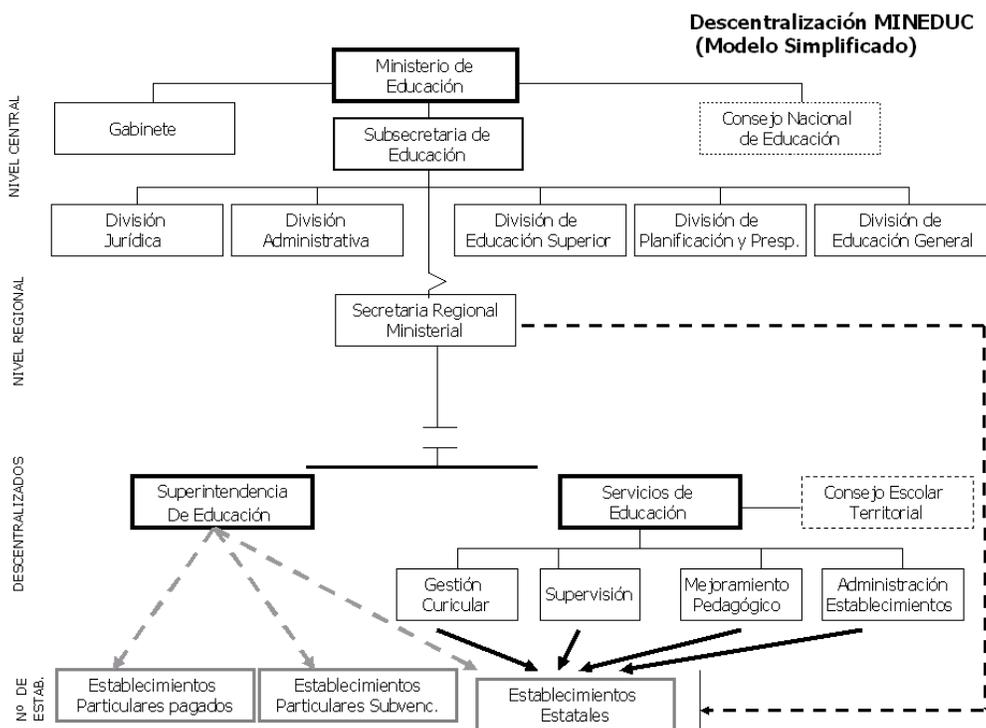
Los establecimientos que lucren no pueden recibir ningún tipo de fondos públicos (ni subvenciones, ni donaciones con fines educativos).

Se hace evidente la necesidad de elevar los requisitos exigidos para el reconocimiento de colegios y para desempeñarse como sostenedor. Estos deben relacionarse con **el bien común, la no discriminación y la abstención del lucro** (art. 21).

IV. Servicios de Educación Pública

La Nueva Estructura de los Servicios de Educación Pública

Los objetivos y criterios para enfrentar el desafío educativo, implican una revisión y transformación del sistema educativo. En este sentido se hace indispensable un rediseño de la estructura del Ministerio de Educación para que este pueda viabilizar de forma conveniente y adaptada su responsabilidad. El nuevo diseño del MINEDUC propuesto es:



A continuación se describirán aspectos relativos a cada nivel del sistema educativo, especificando las características que asume cada entidad enunciada.

Nivel Central

MINEDUC

El Ministerio de Educación asume la conducción, dirección, orientación, diseño y planificación estratégica de la política educativa nacional. Sus funciones son las siguientes:

- el diseño de políticas educativas nacionales;
- la articulación de los distintos organismos y niveles del sistema educativo;
- la adecuada marcha de los servicios educativos que se encuentran (responsabilidad política);
- el diseño y ejecución del presupuesto sectorial;
- la producción de información actualizada sobre el sistema educativo;
- la promoción de una política nacional de desarrollo profesional docente.

Este modelo puede ser considerado como transitorio, hacia una descentralización y democratización sustantivas, donde sean los servicios educativos territoriales las entidades que asuman la conducción de la política educativa territorial, con Consejos Escolares Territoriales con atribuciones resolutorias. Esta transformación implicaría la progresiva desaparición de las SEREMI(s).

Nivel Central

MINEDUC

El Ministerio de Educación asume la conducción, dirección, orientación, diseño y planificación estratégica de la política educativa nacional. Sus funciones son las siguientes:

- el diseño de políticas educativas nacionales;
- la articulación de los distintos organismos -incluyendo los complementarios- y niveles del sistema educativo;
- el diseño y ejecución del presupuesto sectorial;
- la producción de información actualizada sobre el sistema escolar de la región;
- el desarrollo de un plan de mejoramiento regional para los establecimientos públicos de la región;
- la promoción de una política de desarrollo profesional docente.

Superintendencia

La Superintendencia es un organismo estatal y se enfoca a garantizar el derecho a la educación -por lo tanto no es un organismo concebido en relación a vigilar un

mercado educativo-. Asume la tarea de inspección y evaluación de todos los establecimientos educativos, entendiendo que debe velar por el derecho a la educación, por lo tanto se aleja de una definición mercantil. Tendrá una dependencia funcional con el MINEDUC y representación regional. Sus funciones son:

- la supervisión y control de los establecimientos educativos públicos. La superintendencia puede determinar sanciones que pueden llegar hasta la intervención;
- la supervisión y control del cumplimiento de las normativas vigentes por parte de los establecimientos particulares que reciben subvención estatal –pudiendo establecer sanciones que son ejecutadas por la SEREMI-. Estas normativas consideran la política pública, lo técnico-pedagógico y lo financiero;
- vigilar el cumplimiento de los objetivos fundamentales y contenidos mínimos por parte de los establecimientos particulares pagados. El no cumplimiento de estas normativas, puede conducir al cierre de los establecimientos;
- la implementación de las evaluaciones nacionales.

Consejo Nacional de Educación

El Consejo Nacional de Educación refuerza la línea de participación de la comunidad nacional (junto a los Consejos Escolares y los Consejos Escolares Territoriales). Está integrado por representantes del MINEDUC, universidades, profesorado, padres y apoderados, estudiantado y actores relevantes del mundo educativo nacional. Será asesor directo del Ministro de Educación, pudiendo ser resolutivo en los aspectos que se determinen.

Nivel Regional

SEREMI

La SEREMI es la máxima autoridad educativa de la región y su función es implementar las políticas educativas nacionales, responsabilizándose de que éstas sean pertinentes con la realidad regional. Por otra parte es la responsable de:

- el diseño de políticas educativas regionales;
- la adecuada marcha de los servicios educativos que se encuentran en su región (responsabilidad política y técnica educativa);
- el diseño del presupuesto sectorial regional y su negociación regional y nacional;
- la elaboración de una política de racionalización territorial de la oferta educativa existente en la región;
- la reconocimiento de establecimientos públicos gratuitos –a solicitud de los Servicios Públicos Descentralizados- derivados de los cambios poblacionales y las transformaciones existentes en la oferta educativa;
- el reconocimiento de los establecimientos educacionales privados, con y sin financiamiento público.
- la producción de información actualizada sobre el sistema escolar de la región;
- el desarrollo de un plan de mejoramiento regional para los establecimientos públicos de la región;
- la promoción de una política de desarrollo profesional docente y,

- la implementación de las evaluaciones nacionales y eventualmente regionales.

Consejo Escolar Territorial

El Consejo Escolar Territorial es un consejo coordinador de políticas educativas territoriales y se compone por un representante de la SEREMI, por los Jefes de Servicio existentes en la región, representantes del Gobierno Regional, representantes comunales, juntas de vecinos, representantes de los docentes, padres y apoderados, estudiantes y actores educativos relevantes -todos ellos participan en este organismo por derecho propio-. Este Consejo es de carácter resolutivo en las materias que se definan como de su competencia.

Nivel Establecimientos

Servicios de Educación

Los Servicios de Públicos Descentralizados de Educación son entidades prestadoras del servicio educacional de carácter estatal, su principal misión es proveer educación pública. Tiene como funciones (en autonomía) la supervisión técnico-pedagógica, el mejoramiento pedagógico, la gestión curricular y la administración de los establecimientos públicos. De todas formas, estos siguen las políticas nacionales en educación, debiendo además incorporar las variables territoriales. Contarán con un Jefe de Servicio elegido por Concurso Público por el nivel central del MINEDUC, quién podrá proponer una terna al Consejo Escolar Territorial para que esta seleccione el Jefe de Servicio definitivo.

Implicancias

La instalación de los servicios de educación supone la desmunicipalización del sistema educativo. Las municipalidades no se definen en su normativa como entidades responsables y capaces de asumir la tarea educativa –debilidad estructural-, lo cual ha producido enormes iniquidades en el sistema.

Los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV) también desaparecen de la estructura ministerial. Los Servicios Públicos de Educación tomarán sus funciones y atribuciones ampliándolas, y con una mayor pertinencia territorial. Estas dos implicancias significan el traspaso, finiquito o jubilación de funcionarios.

Esta propuesta considera la constitución de Servicios Públicos de Educación, lo cual significa determinar las unidades y criterios de definición. Se sostiene que debiese considerarse un número que intente homologar en lo posible características de número de establecimientos, número de estudiantes, y territorios. Ello posibilitaría la determinación de un piso igualitario de financiamiento.

V. Financiamiento Mixto

El financiamiento de la educación pública debe enmarcarse en una reforma tributaria profunda que permita modificar la actual distribución del ingreso. Uno de los elementos pendientes a nivel de Estado es rediscutir el presupuesto de Defensa en beneficio de la Educación y de otras políticas sociales indispensables.

Se deben generar y fomentar los mecanismos de control y supervisión del uso de los recursos públicos que se invierten en educación, cautelando el destino de lo que el Estado aporta y evitando así la promoción del lucro. Del mismo modo, el Estado debe focalizar su gasto, principal y fundamentalmente, en la educación pública, con un financiamiento por territorios y centros educativos.

El financiamiento tendría que garantizar, tanto a los establecimientos públicos como particulares subvencionados, remuneraciones docentes adecuadas y reglamentadas por un estatuto docente. La posibilidad de usar incentivos que impulsen mejoras en la calidad educativa, requiere que se garantice previamente un piso suficiente y adecuado de inversión, como ha sido señalado por distintos actores (investigadores, parlamentarios, alcaldes, etc.). El financiamiento por alumno sólo tiene sentido como incentivo complementario, después del piso de aporte mínimo para garantizar una educación de calidad integral, como muestra la experiencia internacional exitosa.

En relación al financiamiento vía presupuesto para la educación de propiedad del Estado se propone uno que cubra los costos reales del servicio educativo, respondiendo a las demandas específicas de una educación de calidad, y que considere los requerimientos específicos de cada población escolar en todo el territorio nacional. La asignación de recursos vía presupuesto se realizará en base a territorios geográficos que conforman las distintas entidades territoriales (independiente de la figura legal que tengan).

El presupuesto por servicio de educación consta de dos componentes:

Gestión de la entidad territorial
Gestión de los establecimientos

- Gestión de la entidad territorial

1. Costos directos

1. Equipo directivo (director, jefes administrativo y técnico-pedagógico)
2. Equipo de mejoramiento educativo
3. Equipo de administración financiera de establecimientos
4. Equipo de secretaría y auxiliar
5. Gastos generales de insumos y mantención de infraestructura

La medida para calcular el presupuesto fijo para el funcionamiento de la entidad administradora estará dada por la relación entre número de establecimientos y número de alumnos

2. Costos indirectos

1. Proyectos de mejoramiento educativo según las demandas de los establecimientos
2. Proyectos de renovación de infraestructura y equipamiento según las demandas de los establecimientos

- Gestión de los establecimientos ²⁵

a) Costos directos

La unidad base para calcular el financiamiento es el número de alumnos/as por curso, agrupados en rangos numéricos que van desde 20 a 35 alumnos/as. Existe un margen de adecuación del número de alumnos por debajo de los 20, que daría origen a una fusión de cursos y por encima de los 35 que se acercaría a una división de cursos; o en su defecto a la variación en la unidad base, en el caso de los establecimientos donde no sea posible realizar este tipo de operaciones.

Se considera un monto de financiamiento fijo por cada curso que incluye los costos directos (docencia, apoyos pedagógicos, materiales educativos, entre otros) independiente del número de alumnos dentro los rangos ya definidos.

Se considera un monto fijo de financiamiento por establecimiento que incluye el costo directo del equipo directivo (Director, subdirector, Jefe UTP, Inspector, profesionales de apoyo), el equipo administrativo (secretaria, contador), equipo codocente y equipo auxiliar. La dotación de los diferentes equipos estará determinada por la cantidad de cursos y de alumnos que atiende cada establecimiento.

Se considera un monto fijo por gastos generales de insumos y mantención de la infraestructura, calculados sobre la base del número de alumnos y al tamaño en m² del establecimiento.

2) Costos indirectos

Se consideran costos indirectos los referidos a infraestructura y equipamiento, que son variables de acuerdo a las necesidades de cada establecimiento. Para acceder a estos recursos se deberán presentar proyectos, los que serán evaluados y financiados por la entidad administradora con recursos del propio presupuesto o financiamientos adicionales de origen público o privado.

También se consideran costos indirectos y variables los costos relacionados con características especiales que presentan determinados alumnos/as o conjuntos de alumnos/as que demanden atención específica y representan mayores costos en su proceso de enseñanza. Se refieren, entre otros, a las necesidades especiales de

²⁵ En el nivel de establecimientos se incluye la educación especial y la educación de adultos además de los establecimientos de educación básica y media

aprendizaje, las iniciativas de integración, la vulnerabilidad socioeconómica, la condición étnica

VI. Jornada Escolar Completa, Currículo y Sistemas de Evaluación

Es indispensable una reforma curricular que, atendiendo la diversidad, garantice una pedagogía participativa, una cultura escolar capaz de integrar las culturas propias y favorecer el desarrollo de un ser humano no sólo abierto a los cambios sino promotor de ellos y respetuoso de las diferencias. Un énfasis fundamental es que el currículo debe considerar una relación reflexiva, consciente y autónoma respecto a los cambios contingentes desde una valoración histórica de pasado, presente y futuro del país, su sociedad y nuestra región -América Latina-.

Todo ello implica cambiar la actual cultura escolar, es decir, modificar las concepciones de sujeto y de saber, de enseñanza y de aprendizaje; las relaciones de los sujetos entre sí y con el conocimiento. Obliga, en definitiva, a resolver el problema de la democracia y de la participación.

Para ello es necesario abordar todos aquellos aspectos que al interior de los establecimientos favorecen una educación más integral: número de alumnos por curso adecuado para que se den procesos de aprendizaje mediados por el profesor; infraestructura y material educativo de calidad que favorezca un ambiente de aprendizaje; aumento sustantivo del tiempo de los docentes para reflexionar, planificar y evaluar los procesos de enseñanza, dando espacios para el trabajo colectivo del equipo docente que permita ir coordinando, analizando y evaluando las acciones educativas en torno a objetivos comunes; liderazgo pedagógico de las autoridades de los establecimientos; impulso de procesos de actualización y formación docente que permitan reencantamiento con la profesión docente.

Se trata, en definitiva de concentrar los esfuerzos y los recursos más que en tensionar la tarea educativa, en intencionarla favoreciendo que todas las personas involucradas en ella se sientan seriamente partícipes de una tarea común.

- Mayor fiscalización del Estado y acompañamiento del Estado en el proceso.

Muchos de los problemas identificados dicen relación con que los establecimientos no están cumpliendo con las distintas leyes que debieran regular el funcionamiento de los establecimientos: JECD, Estatuto Docente, Decretos de planes y programas de estudio; situación que implica revisar y fortalecer el rol de fiscalización y seguimiento de políticas del MINEDUC.

- Revisión y reestructuración de la asignación de recursos y de sus mecanismos.

Se debieran focalizar los recursos en los establecimientos públicos (municipales), privilegiando la asignación de los mismos en los sectores más vulnerables favoreciéndolos en la asignación de recursos, tanto en infraestructura como en equipamiento. De lo contrario, la JEC seguirá aumentando la brecha que segmenta la educación en nuestro país.

- Cambio de la normativa de la infraestructura

Se debe cambiar la normativa de infraestructura de las salas de clases, talleres, comedor y espacios de recreación y deporte, aumentando los metros cuadrados considerando tanto que los niños pasan más tiempo en estos espacios, como las demandas espaciales que deberían generar las actividades de la reforma curricular.

- Aumento de los almuerzos escolares

Es necesario revisar la ley y reglamentación de la JUNAEB en relación a que en los establecimientos con más de 50% de vulnerabilidad efectivamente todos los alumnos reciban almuerzo. Y plantear la posibilidad de que este porcentaje sea aumentado al menos al 35%. Todo indica que en aquellos establecimientos en que está operando en mayor proporción la JUNAEB el problema de los almuerzos escolares se soluciona positivamente.

- Mejoramiento de las condiciones laborales y salariales

Estas constituyen un grave problema que ha generado una enorme frustración en los docentes que laboran en esta área, ya que las expectativas de aumento salarial no se cumplieron y la carga de trabajo ha aumentado considerablemente. Con todo, esta situación de menoscabo salarial y laboral no es muy distinta del resto de los docentes, las que abordaremos en el siguiente punto.

Un elemento que concierne a los establecimientos de Educación Media Técnico Profesional sujetos al D.L. 3.166 como también los Centros de Formación Técnica es la necesidad de su retorno al Estado en el mediano plazo.

En relación a los sistemas de evaluación se propone lo siguiente:

- Favorecer la construcción de instrumentos de evaluación de calidad acordes con los proyectos educativos de las escuelas y comunidades.

Uno de los principios fundamentales de la Reforma Educativa dice relación con favorecer el desarrollo, en las escuelas, de proyectos curriculares acordes a la diversidad sociocultural de nuestro país, favoreciendo el aprendizaje con significado por parte de los estudiantes y la pertinencia cultural de los contenidos tratados. En ese sentido, se debe propiciar el establecimiento de modelos e instrumentos de evaluación acordes a los proyectos educativos de las escuelas, en tanto comunidades de aprendizaje, y a los proyectos educativos que deben existir a nivel de las comunas y territorios. Una evaluación de este tipo permitiría abordar aspectos de *proceso* en el aprendizaje de los estudiantes (imposibles desde una medición estandarizada), a la vez que evaluar áreas del desarrollo educativo que requieren de una mirada más profunda, tales como: desarrollo moral y valórico, aprendizaje socio afectivo, educación ciudadana, etc. De esta forma se podría frenar el peligroso proceso de homogeneización y empobrecimiento curricular que se está generando a propósito de la aplicación del actual SIMCE.

- Incorporar información que permita analizar adecuadamente los resultados de la evaluación.

La educación escolar no es un proceso aislado del conjunto de fenómenos que ocurren en nuestra sociedad. No es posible comprender la calidad de los establecimientos educacionales sin incorporar indicadores que, si bien no tienen que ver directamente con procesos de aprendizaje, están altamente asociados a los resultados educativos. Nos referimos a indicadores como: niveles de selección de alumnos por parte de las escuelas, rotación/permanencia de alumnos, número de alumnos por curso, gasto mensual por alumno, rotación de profesores, carga horaria docente, infraestructura de la escuela, escolaridad de los padres, estatus socioeconómico de las familias, resultados obtenidos por las diferentes subpoblaciones atendidas por la escuela (según género, origen étnico, niveles de aprendizaje), progreso de los alumnos desde que ingresan a la escuela (valor agregado), etc. Muchos de estos indicadores son relativamente fáciles de recoger y nos ayudarían a afinar el análisis respecto a la calidad de la labor pedagógica realizada por los establecimientos educacionales.

- Enriquecer los indicadores de calidad, a nivel del sistema educativo y de los procesos de aprendizaje de los estudiantes.

Un verdadero sistema de evaluación implica incorporar simultáneamente información a varios niveles. No mejorará nuestra educación si solo conocemos los puntajes que obtiene cada escuela, y no analizamos tendencias sociales del sistema educativo en su conjunto. En ese sentido, es necesario incorporar indicadores tales como: equidad del sistema educativo, cobertura, integración social, atención a la diversidad, etc. Por otra parte, es necesario contar con instrumentos que nos permitan evaluar a todos los niveles de la administración educacional. Tal como contamos con información acerca de puntajes de los estudiantes y evaluación de las prácticas docentes, necesitamos contar con información relativa a la calidad de la gestión realizada por los sostenedores educacionales y al cumplimiento de los compromisos y metas establecidas por las autoridades del Ministerio de Educación, especialmente en los que dicen relación con calidad y equidad. Otros países han implementado con éxito estos sistemas de evaluación multidimensionales. Finalmente, es urgente contar con algún tipo de información sobre el avance en la aplicación de los Objetivos Fundamentales Transversales del currículum, los cuales tienen tanta importancia como los Objetivos Verticales que se evalúan. Poco avanzará la calidad de nuestra educación si monitoreamos el aprendizaje de objetivos curriculares instrumentales (lenguaje, matemáticas, ciencias), pero no sabemos nada acerca del aprendizaje de valores, aspectos socio afectivos, destrezas cognitivas complejas (creatividad, pensamiento crítico), ciudadanía, etc.

- Cambiar el nombre del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación.

La sigla del actual SIMCE –Sistema de Medición de la Calidad de la Educación– lleva a muchísima confusión. Sabemos que la calidad del sistema educativo, y la calidad integral de los aprendizajes, responden a variados factores. En el corto plazo, en la medida que no se realicen los cambios que nuestro sistema de evaluación necesita, es urgente cambiar el nombre de la sigla SIMCE. Proponemos cambiarlo por “Sistema de Medición del Aprendizaje Escolar Instrumental”.

VII. Profesionalización Docente

Si se quiere fortalecer la profesión docente es indispensable que ésta cuente con condiciones laborales que permitan su desarrollo, lo que implica considerar no sólo remuneraciones acordes a una formación profesional, sino, también, la especificidad de la función educativa así como los medios materiales y técnicos que le permitan ofrecer un servicio de calidad.

En este sentido resulta indispensable:

- Lograr en el más corto plazo una remuneración justa y adecuada a las particularidades de la función docente. La propia ex ministra de educación Mariana Aylwin señaló que el magisterio aún está en un 25% de sus salarios por debajo de los otros profesionales del sector público.
- Garantizar estabilidad laboral, para asegurar un trabajo en equipo en los establecimientos así como procesos permanentes de evaluación y retroalimentación. De hecho, es inviable pensar una Reforma Educativa con profesores que no pueden involucrarse en la misma, pues un número significativo de ellos rotan año tras año en distintos establecimientos y su preocupación principal termina siendo asegurar su fuente de trabajo.
- Cambiar la organización del trabajo docente, modificando la carga horaria, de modo que se contemple tiempo efectivo para la planificación, evaluación, investigación pedagógica y elaboración de innovaciones, perfeccionamiento permanente, trabajo en equipo, no sobrepasando el 60% del contrato total de trabajo el destinado a horas lectivas.

Los desafíos de un proceso efectivo de reforma exigen una organización del trabajo docente que considere instancias permanentes de reflexión, de trabajo interdisciplinario y de perfeccionamiento, a fin de favorecer el trabajo en equipo, el cambio del rol docente, el desarrollo de nuevos contenidos y metodologías, así como el que sea el colectivo quien se haga cargo de la construcción de innovaciones, superando la competitividad y el aislamiento presente en las actuales relaciones entre docentes.

- Disminuir el número de alumnos por curso, a un máximo de 30, en un proceso gradual, partiendo por los establecimientos públicos situados en sectores con mayores dificultades sociales, a fin de atender adecuadamente las particularidades de las distintas situaciones requeridas por los educandos.
- Cambiar la gestión escolar, para permitir espacios reales y efectivos de participación y el desarrollo de una cultura más democrática en la escuela. Esto significa, por una parte, procesos transparentes de toma de decisiones en relación a la contratación de docentes y directivos docentes, mediante concurso público. Por otra, revisar, esclarecer y fortalecer las diversas instancias y formas de participación y toma de decisiones de los distintos estamentos representados por: Consejo de Profesores, Centros de Padres, Centros de Alumnos, Consejos Escolares. Además, fortalecer el

carácter resolutivo del Consejo de Profesores, como instancia colectiva y responsable, profesionalmente, de las decisiones de cada establecimiento.

- Considerar la especificidad de la profesión docente, en términos de los niveles de atención y sobrecarga que significan, lo que hoy se expresa en un aumento preocupante de licencias médicas y crecientes niveles de estrés, lo que hace urgente que se disminuya la carga horaria de clases lectivas, en forma proporcional a la antigüedad en el cargo y favorecer la jubilación por años de servicio.
- Perfeccionar el Estatuto Docente de tal modo de contemplar una estructura de remuneraciones más clara y transparente para todo el profesorado, estabilidad laboral y reorganización del trabajo docente.
- Crear, en los marcos del Estatuto, una carrera profesional, la que debiera regular el trabajo profesional, sin excepciones, a todos los docentes que trabajan en el sistema de educación financiado por el Estado.

El fortalecimiento la profesión docente supone nuevas políticas de formación y perfeccionamiento con orientaciones que comprometan la tarea del profesor como creador de situaciones de aprendizaje, como un docente protagónico que, con sentido social, sea capaz de transformar su acción pedagógica cotidiana, pudiendo hacerse cargo en forma colectiva e individual de los problemas que debe enfrentar en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Para ellos es necesario:

- Estructurar profundos cambios en los programas y metodologías de formación y perfeccionamiento, con el financiamiento adecuado para que ello sea posible; pero sobre todo terminar con la lógica de mercado con que operan estos asuntos, asumiendo el Estado un rol activo en la definición, supervisión y fiscalización de dichas políticas²⁶.
- Recuperar al CPEIP como articulador de políticas nacionales de investigación, experimentación y perfeccionamiento - gratuito, pertinente y de calidad- del magisterio chileno.
- Que sea el Ministerio de Educación quien fijen pautas comunes de formación inicial y permanente, para lo cual resulta indispensable, como un primer paso en esta línea, la aprobación, en el Parlamento, del proyecto de Acreditación Obligatoria de las carreras que forman profesores.

²⁶ Sobre este ámbito de problemas el año 2005 se trabajó en una Comisión Nacional de Formación Inicial, en la que trabajaron Ministerio, Universidades y Colegio de Profesores, en la que se hizo un diagnóstico del actual momento de la formación docente, y se elaboraron propuestas de cambio. En ocasión de presentar el libro que sistematiza este trabajo, se firmó un compromiso entre las partes en la perspectiva de seguir avanzando en los cambios requeridos para el mejoramiento de la formación docente. Para profundizar en este asunto, se puede leer: "Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente" Serie Bicentenario, Ministerio de Educación, 2005.

VIII. Educación Superior de Calidad Integral

Las Universidades, independiente de su autonomía deben asegurar un proyecto educativo serio, el cual debe ser exigible por el Estado y fiscalizarse de manera periódica, que responda a criterios claros y precisos respecto al fortalecimiento en el plano de la participación, construcción y guía por parte de todos los estamentos: Funcionarios, universitarios y docentes, en que exista el derecho a la participación y resolución de conflicto de intereses al interior de las universidades de manera conjunta y en todos los ámbitos del quehacer universitario, tanto en Universidades públicas y privadas. En este sentido se propone:

- Que dentro del proyecto educativo de cada institución superior, principalmente las privadas, exista un fortalecimiento, coherencia y vinculación con la Educación dual, comprendiendo que muchas personas que son dueñas y miembros de la junta directiva de cada Universidad, son a la vez dueños de las grandes empresas de Chile, por lo tanto, el esfuerzo dual debe ir orientado a aumentar y vincular tanto en recursos financieros y humanos el conocimiento científico y tecnológico como una forma de crecer como país en beneficio del bien social y de una mayor equidad.
- Fortalecer espacios de construcción e interacción de la Universidad con el medio, el cual debería ser parte básica de los proyectos educativos de cada institución de Educación superior.
- Que sea parte del proyecto institucional, espacios dentro de la calendarización académica de reflexión permanente inherentes a todas las carreras, respecto a problemáticas coyunturales y superación de éstas. (como ocurre en España desde la época medieval)

Las Universidades deben apuntar a lograr una coherencia curricular transversal a todas las carreras, que sea parte obligatoria de cada malla, comprendiendo que debido a la masificación de la educación y las diferencias de aprendizaje que se expresan en cada sector que accede a la Universidad, debe establecerse una base desde primer año de nivelación respecto a conceptos fundamentales que todo universitario debe conocer e internalizar. Se propone incorporar al currículo los siguientes contenidos:

- **Derechos Humanos:** entendiendo por éstos los consagrados en las Declaración de los DD.HH y sus respectivas modificaciones y ratificados por la ONU: Derechos sociales, económicos, políticos, civiles, derecho a la democracia y a la participación política.
- **Ética profesional:** los principios éticos que debe guiar nuestro actuar al contribuir al conocimiento científico y tecnológico bajo una lógica de responsabilidad social.
- **Globalización y cultura:** generar en los universitarios una valoración social, reflexión y capacidad crítica respecto a las transformaciones mundiales y su influencia en América Latina.
- **Introducción a la Universidad:** debe existir una cátedra inicial que se preocupe de introducir en los universitarios conceptos y cambios con los que se rigen las Universidades en la actualidad tales como calidad de la Educación superior, financiamiento, reglamentos, estatutos, acceso a la Educación superior y democracia.

Por otra parte, es esencial ampliar la gestión democrática de las instituciones de educación superior. En este sentido corresponde a académicos, funcionarios y estudiantes:

- Participar triestamentalmente en la elección de autoridades.
- Participar triestamentalmente en los cuerpos colegiados. (Consejo Superior, Consejo de Facultad, Departamento y otros)
- Participar en la elaboración de los proyectos de desarrollo institucional.
- Instalar y desarrollar los Claustros triestamentales, Referéndums Universitarios, Consejos Normativos y Consejos Ejecutivos o Directivos.
- Profundizar el ámbito de los derechos y deberes políticos de los distintos estamentos miembros de la comunidad universitaria.
- Generar una separación de poderes -legislativo y ejecutivo- en el gobierno universitario.

Los Consejos Triestamentales deberán ocuparse de transformaciones de crucial relevancia para el sistema como son el establecimiento de un **Nuevo Sistema de Evaluación y Promoción Académica, Proyectos Estratégicos de Facultad, Nuevos Estatutos Orgánicos y Reglamentos, - Nueva Política de Financiamiento, La obtención de espacios democráticos a todo nivel dentro de la universidad.**

Documentos de base utilizados

- BLOQUE SOCIAL (2006): *Documento Base para la Discusión en Congresos Locales*.
- CHAMBLAS Claudia (2005): *Calidad Integral en Educación Superior*, extracto de ponencia presentada en el V Foro Social Mundial, Porto Alegre, Brasil.
- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL DE EDUCACIÓN (2006):
 - Informe de Avance (septiembre 2006)
 - Informe Final (diciembre 2006)
- DIRECTORIO NACIONAL DEL COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE (2006): *La crisis del sistema educativo chileno. Diagnóstico y propuestas, ¿Qué es lo que los estudiantes han puesto al debate nacional? Una crisis de calidad, inequidad y segmentación social*, Documento de Trabajo.
- EGAÑA Loreto (2006): *Financiamiento de la Educación Pública*, Documento de Trabajo para el Consejo Asesor *Propuesta de sistema mixto de financiamiento* Presidencial de Educación.
- GRAU Nicolás (2006): *Propuesta de sistema mixto de financiamiento*, Documento de Trabajo para el Consejo Asesor Presidencial de Educación.
- GRUPO DE TRABAJO AD HOC (2006): *Propuesta de Servicios Públicos de Educación*.
- INZUNZA Jorge (2006): *Sobre el financiamiento de la Educación Chilena*, Documento de Trabajo preparado para el PIIE.
- KREMERMAN Marco (2006): *Por una política de financiamiento al servicio de la educación*, en Revista Docencia N°29, agosto 2006, Santiago, Chile.
- OPECH (2006):
 - Documento de trabajo N°1 *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación SIMCE: Balance crítico y proyecciones imprescindibles*.
 - *Conflicto de derechos: derecho a la educación, libertad de enseñanza, libertad de empresa*.
 - *¿Por qué hay que cambiar la LOCE y revisar la municipalización?*
- PAVEZ Jorge, PREA Jaime (2006): *Estatuto y Carrera Docente*, Documento de Trabajo Colegio de Profesores.
- REDONDO Jesús (2006): *¿Cómo financiar una educación de calidad para todos nuestros hijos e hijas?*, Documento de Trabajo.
- SANTA CRUZ Eduardo (2006): *Sobre la LOCE y el escenario actual*, en Revista Docencia N°29, agosto 2006, Santiago, Chile.
- VASQUEZ Darío (2006): *Financiamiento*, Documento de Trabajo para el Consejo Asesor Presidencial de Educación.