



Educación ¿dónde estamos, para dónde podemos ir?

Juan Eduardo García-Huidobro S.
Decano de la Facultad de Educación, Universidad Alberto Hurtado
Director del CIDE
22 octubre 2011

Educación ¿dónde estamos, para dónde podemos ir? Trataré de contestar esta pregunta en tres puntos: 1. El movimiento estudiantil. 2. Los problemas de la educación que sirven de piso al movimiento y 3. El futuro.

1. Movimiento estudiantil 2011.

Se trata de la movilización más larga de la historia de Chile. Sus grandes hitos han sido:

- 27 de abril y 12 de mayo: Primeras marchas.
Preparando el terreno para la Cuenta Presidencial del 21 de mayo, las demandas estudiantiles en este primer momento eran bastante acotadas. La insistencia de los universitarios estaba en la democratización de la vida universitaria, tanto en el acceso criticando los sesgos de la PSU, como en la participación estudiantil en las instituciones. Los secundarios por su parte recuperaban la demanda “pingüina” por desmunicipalizar la educación e insistían en que la Tarjeta Nacional Estudiantil pudiese ser utilizada todos los días del año y a toda hora.
- Junio – Julio: Inicio de marchas masivas.
Pronto adquiere gran centralidad el tema del **lucro** (que ya había sido medular en las movilizaciones de los Pingüinos del 2006); comienzan a aparecer temas nacionales que van más allá de lo específicamente estudiantil (por ejemplo, la nacionalización del cobre). El 5 de julio el Gobierno presenta la primera propuesta el GANE¹; el 18 de julio se produce un cambio de gabinete y sale el ministro Lavín.
- Agosto – Septiembre: Continúan las marchas masivas (algunas emblemáticas fueron la marcha de los “Paraguas” y la marcha de los “Remolinos”).
Toma fuerza la demanda por **gratuidad** y la idea de plebiscito y se hace crecientemente explícita la idea de que se está luchando por un cambio de modelo educacional y no solo por demandas específicas. El gobierno, a través del ministro Bulnes, hace otras dos propuestas (las 21 medidas el 1° de agosto y una tercera propuesta el 17 de agosto). Finaliza en agosto una huelga de hambre de secundarios que se mantuvo por más de 30 días. Se producen dos intentos fallidos de diálogo: uno con el Presidente (3 de septiembre) y otro con el ministro Bulnes (29.09).
- Octubre 18 y 19: Paro nacional.
Este que fue precedido de la visita de los dirigentes de la CONFECH a París y Ginebra. Se continúa en la actualidad con la participación en discusión del presupuesto educacional 2012 y se expresan distintas posiciones respecto a cómo finalizar el año escolar 2011.

¹ GANE: Gran Acuerdo Nacional por la Educación



Es indispensable señalar, al menos, dos aspectos de contexto en relación el movimiento estudiantil.

En primer lugar es un movimiento que se produce en un momento de “mejoramiento” de las condiciones sociales de Chile y de la educación, acompañado de una gran dificultad para distribuir más equitativamente los logros obtenidos. Chile viene creciendo con variaciones desde fines de los ochenta y es hoy un país varias veces más rico que hace veinte años², la pobreza ha disminuido desde un 45% a fines de los ochenta al 13.6% actual (Casen 2006), pero desigualdad se mantiene. En paralelo, aunque la educación sigue siendo una educación distribuida desigualmente se ha masificado y un joven chileno pobre hoy ha recibido cinco años más de escuela que sus abuelos y tiene cinco veces más probabilidades de acceder a la educación superior que sus padres.

Un segundo aspecto contextual es que las demandas en educación son soportadas por un movimiento social amplio, a través del cual esas demandas se suman con muchas otras como las ligadas al medio ambiente (Hidroaysen) y a los derechos de las minorías sexuales. Esto explica que las demandas se tornen crecientemente amplias, expresen a la ciudadanía y salgan del marco sectorial de la educación para referirse a reformas tributarias y políticas, como el fin del binominal o la propuesta de un mecanismo plebiscitario para dirimir temas trascendentes.

2. Los problemas de la educación.

Pero, debajo y detrás de las movilizaciones ¿cuán mal está la educación?

Un acercamiento a la educación escolar permite afirmar que mirada gruesamente y atendiendo a sus macro indicadores la educación chilena ha mejorado mucho. Si se atiende a la cobertura, en 1995 el 46% de la población terminaba educación secundario el 2009 lo hizo el 74%, esto significa que, en este indicador, Chile estaba, en 1995, 28 puntos porcentuales debajo del promedio de la OECD y hoy está solo 13 puntos por debajo³. Si se atiende a los aprendizajes logrados también hay buenas noticias: de todos los países medidos por PISA, Chile -junto a Perú- fue el país cuyos jóvenes más mejoraron en lenguaje entre 2000 y 2009 y adicionalmente Chile fue el país en el cual más bajó la proporción de jóvenes de bajo desempeño⁴. Ahora bien, estos logros se han dado en un sistema con profundas desigualdades y, sobre todo, con un altísimo nivel de segregación. Diversos análisis, efectuados en Chile⁵ y a nivel internacional⁶, sitúan a Chile como el país -entre los que rinden la prueba PISA- con la mayor segregación social en sus escuelas.

² Chile triplicó su PIB entre 1987 y 2006 y ha seguido creciendo.

³ Education at a Glance 2011: OECD Indicators

⁴ Resultados PISA, PREAL, 2011.

⁵ Valenzuela, J. P., Bellei, C. & De los Ríos, D. (2008). *Evolución de la Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento Compartido*. (Proyecto FONIDE). Santiago, Chile: Ministerio de Educación. Ver en:

http://www.opech.cl/bibliografico/Doc_Financiamiento/evolucion_segregacion_chilena.pdf

⁶ Dupriez, V. (2010) *Séparer pour réussir?* IIPE-Unesco, Paris.



Las consecuencias negativas de la segregación son múltiples, tanto a nivel de los resultados académicos como de integración social, retengamos solo una que se expresa con fuerza en las movilizaciones: los jóvenes de sectores populares que, con el apoyo de sus familias, se esforzaron por terminar su educación secundaria descubren que su educación no es del mismo valor que la de los ricos. La consigna de “no al lucro”, la demanda por “desmunicipalizar” y por “educación pública” se nutren en este terreno.

A nivel de educación superior Chile ha vivido los últimos años una muy fuerte expansión. De 240.000 estudiantes en 1990 se pasó el 2011 a más de 1.000.000 de estudiantes. Ha sido un crecimiento bastante caótico, con muy escasa regulación, con gran variedad de instituciones, algunas exigentes y otras que prácticamente no ponen requisitos de ingreso. Además se ha tratado de un aumento de la oferta sin relación con una política de recursos humanos que se oriente por algunas directrices del desarrollo que se propicia para el país. Sólo un ejemplo, se viene denunciando hace años la desproporción que existe en Chile entre el número de estudiantes universitarios y el de quienes estudian carreras técnicas, sin embargo no ha habido ni política ni inversión pública en la educación superior técnica y los apoyos estudiantiles para el sector comenzaron solo los últimos años. Se trata también de una expansión que ha sido financiada por los estudiantes más que en ningún otro país del mundo ya que más del 85% del gasto es privado⁷ y donde además los recursos que aporta el estado no benefician a los más pobres (el único gasto que está focalizado efectivamente a los más pobres es el Crédito con aval del Estado ¡qué lo pagan los pobres!).

En el contexto anterior sobresalen dos problemas profundamente sentidos y que explican el amplio apoyo a las movilizaciones estudiantiles. Por una parte, el peso del endeudamiento de los estudiantes que han accedido a la educación superior a través de los sistemas de préstamos. Los deudores del crédito del fondo solidario son 110.000 y amenaza el problema de los créditos con aval del estado que han sido otorgados con condiciones mucho menos beneficiosas (mayores tasas de interés, cobro sistema bancario, cuantía del pago mensual independiente del monto del salario). Por otra parte, una crisis de fe pública que produce temor al futuro ligada a la dificultad que tienen los estudiantes y sus familias para determinar la calidad y seriedad de la oferta de educación superior y al desprestigio creciente del sistema de acreditación que tenía por misión ser garante de calidad. De cara a estos problemas cobra sentido el unánime rechazo al lucro y, más recientemente, la demanda de gratuidad y la conceptualización de la educación como un derecho que debe ser garantizado por el Estado.

3. ¿Y cómo seguir?

Nos acercamos a siete meses de movilizaciones y ellas no pierden apoyo. El Gobierno, por su parte no cede. Ha hecho tres propuestas, ha aumentado la generosidad del gasto de una a otra, pero no ha habido un cambio de perspectiva. Se tiene la impresión que estamos presenciando el enfrentamiento de dos visiones, por ahora, impenetrables. Desde una parte ¡no al lucro!; desde la vereda del frente una defensa del lucro en la que se suman cuantiosos intereses y la convicción de que este ha sido uno de los motores importantes de la vitalidad que ha tenido la educación.

⁷ Education at Glance 2011: OECD Indicators.



La solución, como siempre en democracia, es una mezcla sabia de deliberación, de escucha de los argumentos del otro y de flexibilidad para encontrar términos medios en los que todos ganan algo. Normalmente esas soluciones llegan a través de arbitrajes políticos, pero nos encontramos con una sociedad chilena pobre en “mediaciones”. Vivimos, como consecuencia de años de una política muy cupular (¿culpa del binominal?), un fuerte descrédito de la política.

Para ir preparando esa mesa de conversaciones y acuerdos es útil ir adelantando opiniones acerca de lo que debe ser solucionado en ella. Para empezar a “poner la mesa” propongo tres temas que, si bien no son los únicos importantes, me parecen ineludibles en educación escolar y otros tantos en educación superior.

En educación escolar es urgente (1) asegurar la gratuidad en la educación financiada por el estado, (2) mejorar la situación de los docentes y (3) desmunicipalizar la educación pública. De estos tres puntos los dos últimos están en la agenda inmediata; de hecho el gobierno está comprometido a enviar sendos proyectos de ley, ahora en noviembre sobre la desmunicipalización y a comienzos de 2012 sobre carrera docente.

Gratuidad. Señalamos como el principal problema de la actual educación chilena la segregación. En la base de esa segregación está un criterio de distribución de la educación que no se centra en el igual derecho que todos los y las estudiantes tienen de acceder a la educación, sino en la diferente capacidad que tienen las familias para pagar por la educación de sus hijos. Si tomamos como normal (sano e inevitable) el egoísmo de todos los padres y madres que buscan darle a su prole lo mejor que pueden darle, no tiene porque parecernos extraño que una vez que se permite a las familias enriquecer la educación provista por el estado mediante un aporte adicional (financiamiento compartido), la gran mayoría de las familias esté dispuesta a hacer esta contribución. Como el tamaño de la contribución no va a depender de la voluntad sino de la capacidad económica de las familias, permitir la contribución y erigir la segregación son dos caras del mismo acto. Sin suprimir el financiamiento compartido será imposible que la educación vuelva a ser vista como un mecanismo democrático de igualación social y la educación pública seguirá siendo no el lugar donde me encuentro con otros, distintos a mí, pero iguales en dignidad y derechos, sino el espacio donde se atiende a los menesterosos que carecen de una familia que vele de verdad por ellos⁸, no una opción educativa elegible por sus valores de pluralidad sino el lugar al que van quienes no pueden elegir.

Docentes. Este gobierno ha anunciado un mejoramiento de la situación de los docentes. Hacer realidad estos anuncios es urgente. En esto no hay secretos ni coartadas: no existe buena educación sin buenos profesores y profesoras, que trabajen a gusto y con dignidad. Lograr esto supone una batería compleja de políticas, pero debe partir de un piso: mejorar en, al menos, un 75% promedio las remuneraciones docentes actuales⁹.

⁸ Es posible anotar que la gratuidad tiene además la virtualidad de despejar el tema del lucro. Es obvio que cuando un gestor particular recibe recursos del Estado para dar educación gratuita debe gastar todo lo que recibe en ese propósito y no cabe la apropiación privada de excedentes.

⁹ Esta cifra tentativa resulta de comparar el ingreso de educación básica al cuarto año de ejercicio, según Futuro Laboral, con un conjunto de otras carreras de las que se excluyeron las de muy altos ingresos.



Para asegurar calidad, el tratamiento salarial y la evaluación docente debería ser los mismos para todos los profesores y profesoras de la educación financiada con fondos públicos, sea de administración privado o pública.

Desmunicipalización. Es necesario “desmunicipalizar” la educación pública, manteniendo su carácter descentralizado, al menos, por tres razones. En primer lugar, para asegurar que ella sea provista con igual calidad en todo el territorio nacional y no ofrezca calidades distintas dependiendo de la riqueza o pobreza de los distintos municipios. Enseguida para darle estabilidad y no dejarla ligada a autoridades que se renuevan cada cuatro años. Por último, para superar un problema de marca; pese a que en Chile la “educación pública” es apreciada y posee una respetable tradición, nunca fue posible traspasar este prestigio a la educación municipal y hoy la educación “municipalizada” es vista por la opinión pública como una educación de segunda categoría¹⁰.

En educación superior, creo que también hay que comenzar (1) diseñando una agenda para avanzar hacia la gratuidad, (2) hay que quebrar el silencio y olvido del Estado con relación a la educación superior de carácter técnico y (3) hay que asegurar la regulación del sistema mediante la anunciada Superintendencia de Educación Superior y un renovado sistema de acreditación que clasifique con claridad a las distintas instituciones que conforman el sistema.

Gratuidad. Este es un tema en el cual se da hoy un empate de argumentos convincentes que hay que quebrar. Por una parte es claro que hay que tener cuidado con los gastos públicos regresivos, ya que es evidente que ser profesional en Chile, además de ser un servicio público, va acompañado de beneficios de apropiación individual, por lo que es del todo justo que pague el privilegio que recibió. Por otra parte, también es claro que un sistema gratuito para todos tiene ventajas desde una perspectiva democrática igualitaria y que el sistema actual es injusto. Los estudiantes que proceden de familias acomodadas terminarán sus estudios sin deuda y podrán iniciar con tranquilidad su vida profesional; los estudiantes de quintiles intermedios acceden en mayor proporción al crédito solidario¹¹, que si bien rebajará sus ingresos, le dará la tranquilidad que esta rebaja será siempre proporcional al monto de los mismos y por un tiempo limitado; los más pobres son los que más acceden al crédito con aval del Estado, que es más caro y se cobra a todo evento¹².

¹⁰ Varias encuestas han coincidido en esto. Ver CEP, CIDE, Mori-UC 2009.

¹¹ Los beneficiarios del crédito solidario pertenecen en un 64,2% a los quintiles 3 y 4 y en un 35.8% al 40% más pobre de la población universitaria.

¹² El 63.8% de los estudiantes que perciben este crédito pertenecen al 40% más pobre de la población.



La solución puede venir, a mi juicio, por una suma de ambas posiciones: aceptar por una parte la gratuidad de los estudios de educación superior para todos los estudiantes que cumplan con algunos requisitos básicos de desempeño académico y asistan a instituciones debidamente acreditadas y por otra aceptar el concepto de pago y hacerlo extensivo a todos los chilenos y chilenas que obtuvieron educación superior, quienes pagarán el equivalente a un porcentaje (por determinar) de sus ingresos a partir del tercer año después de recibidos y hasta cumplir 60 años de edad¹³.

Educación superior técnica. Aquí claramente hay una deuda país de la cual hay que hacerse cargo. Parece razonable y necesario que el estado tenga un rol claro de fomento y ayude a crear algunas instituciones de gran calidad, orientadas a áreas estratégicas de la economía chilena: cobre, vino, sector forestal... A nivel internacional hay modelos interesantes que asocian el interés público y privado (Gobierno y empresas) y cruzan el saber académico y el práctico (instituciones en las que enseñan profesores que provienen del mundo universitario junto a otros que vienen del mundo del trabajo).

Regulación. No se puede seguir teniendo un sistema en el cual la legitimidad pública de las instituciones siga dependiendo del modo y fecha en que fueron creadas y no de su efectiva calidad. Hoy se distingue a dos aguas las universidades del CRUCH y las privadas, lo que es absolutamente insuficiente. En el CRUCH existen algunas universidades que por su antigüedad y trayectoria son emblemáticas¹⁴, pero las hay también con dudosos niveles de calidad y otras intermedias. Entre las privadas también hay una gran variedad por sus características y misiones, pero también por su diversa calidad académica. El Ministerio prepara el prometido proyecto de Superintendencia de Educación Superior, también se ha anunciado una Subsecretaría y una revisión profunda al sistema de acreditación. Este conjunto de iniciativas deberá permitir más información y más transparencia y el establecimiento de políticas ligadas a los niveles de calidad y desempeño de las instituciones y no meramente a la fecha y circunstancia de su fundación.

¹³ Obviamente se trata de una idea en borrador, para ser estudiada. Es posible que en lo inmediato una parte importante del costo deberá seguir siendo subsidiado desde el presupuesto de educación, por ejemplo, el equivalente a las becas de los primeros tres quintiles que ya se está comprometido a financiar, pero en la medida en que la proporción de profesionales y técnicos en ejercicio aumente, esta contribución tendería a bajar.

¹⁴ Por supuesto las centenarias Universidad de Chile y Pontificia Universidad Católica de Chile y la más reciente (1919), pero también con gran trayectoria Universidad de Concepción.