

## **Cómo reconstruir el sistema de educación pública chileno \***

**Manuel Riesco y Hugo Fazio\*\***. 21 de Agosto del 2006

Parece difícil que el debate de la reforma educacional en curso pueda abordar aspectos de detalle, más bien, corre el riesgo de perderse en su infinitud. Pareciera razonable abocarse más bien a identificar los grandes problemas, sus principales causas, y las líneas programáticas gruesas que orienten un camino de solución que pueda movilizar un apoyo mayoritario en el país. En lo que sigue se presentan al debate algunos posibles elementos de dicho programa.

### **Diagnóstico**

El problema central de la institucionalidad educacional actual es que presenta un dañino sesgo tendiente a favorecer el reemplazo de las instituciones públicas por privadas, el que se ha traducido en el desmantelamiento progresivo de las primeras, sin que las segundas hayan sido capaces de suplirlas con resultados de calidad adecuada y cobertura equitativa. Mantiene en lo esencial el diseño básico plasmado en la LOCE, la municipalización el financiamiento mediante “vouchers,” y autofinanciamiento de las universidades públicas, que fuera impuesto por la dictadura.

El sistema educacional público fue construido a lo largo de un siglo por gobiernos de todos los signos, y fue clave en el progreso y transformación social, verdadera base del Chile moderno. Durante la dictadura fue sometido a un severo desmantelamiento, que se tradujo en expulsión y persecución de autoridades, profesores y alumnos, prohibición de asignaturas y autores, cierre de unidades, disección de universidades nacionales y municipalización de colegios y liceos, mientras el presupuesto se reducía a la mitad. Ello se tradujo en una baja de la matrícula general en más de cien mil alumnos entre 1974 y 1982, seguida de una pérdida adicional de otro medio millón en establecimientos públicos de básica y media, entre 1981 y 1990, que equivalían a la cuarta parte del total. El profesorado fue duramente afectado, sufriendo una rebaja de remuneraciones que alcanzó a dos tercios de las mismas, y un severo trastorno en su condición de servidores públicos, como resultado de la municipalización, mientras el Instituto Pedagógico era expulsado de la Universidad de Chile.

Dicho daño no fue reparado del todo por los gobiernos democráticos, a pesar de los pasos dados en ese sentido, que se han traducido en multiplicar el presupuesto educacional en más de cuatro veces y las remuneraciones del magisterio en cerca de tres veces, a partir del muy reducido nivel que ambas presentaban en 1990, aparte de importantes avances en programas, jornada escolar y otros aspectos. El resultado es que todavía hoy el gasto público es la mitad del que el país lograba hace tres décadas, como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), y medido por alumno apenas iguala los niveles de entonces en básica y media, y no alcanza a la mitad de los mismos en las universidades. Los colegios y liceos públicos tienen doscientos mil alumnos menos, y las universidades públicas menos alumnos y académicos que en 1974, mientras el profesorado aún no recupera su nivel de remuneraciones anterior al golpe de Estado. Los establecimientos públicos se

debaten en una seria crisis, que es reconocida por todos, especialmente las propias municipalidades encargadas de las escuelas, las cuales no son capaces de asumir el costo de mantenerlas, a pesar que destinan a ellas una buena parte de sus propios y escasos recursos.

Paralelamente, el fuerte estímulo del Estado fomentó el crecimiento de una importante industria educacional privada en todos los niveles, que absorbió la pérdida de alumnos de las instituciones públicas hasta 1990, y a cuatro de cada cinco matrículas adicionales desde entonces y hasta ahora, en básica y media, y prácticamente todas las nuevas matrículas en educación superior. Al mismo tiempo, fue el beneficiario de la mitad de todo el incremento en el presupuesto a partir de 1990, a pesar que entonces no representaba más de un tercio de la matrícula total, aparte de haber recargado a las familias con un significativo incremento de su gasto en educación, el que actualmente representa una proporción muy significativa del gasto total y se canaliza casi exclusivamente a los establecimientos privados. El extraordinario crecimiento de la educación privada ha permitido mejorar significativamente los índices de cobertura, sin embargo, no ha sido capaz de resolver los problemas de calidad y equidad, los que han hecho crisis.

## **Programa**

En base al diagnóstico anterior, se propone una nueva institucionalidad que, corrigiendo el sesgo aludido, permita al Estado reasumir plenamente la responsabilidad de reconstruir el sistema de educación público, en base a un plan nacional, al cual se destinen los recursos humanos y materiales requeridos, que supere el desmantelamiento aludido y se proponga en plazo breve dotar al conjunto del país y especialmente a los sectores que más lo necesitan de los establecimientos públicos de excelencia que requiere para garantizar con equidad una educación de calidad. Dicho plan será elaborado y controlado en forma democrática, con amplia participación de todas las instancias descentralizadas del Estado, en especial las Municipalidades, así como los usuarios, funcionarios y ciudadanía en general.

La nueva institucionalidad propuesta asumirá el conjunto de lo disponible, también lo construido por la industria educacional privada. De ese modo, incorporará plenamente al sistema de educación pública al conjunto de los establecimientos de propiedad del Estado, así como buena parte de aquellos que fueron creados en base al subsidio estatal, para los que definirá un estatuto especial. Por otra parte, definirá un marco regulatorio que permita canalizar debidamente los aportes del conjunto de los establecimientos educacionales que permanezcan en el sector privado, parte de los cuales continuará siendo subsidiado. Será refrendada mediante cambios a la constitución y las leyes respectivas, tras la derogación inmediata de la LOCE. Se trata de una gran reforma del Estado, equivalente a la realizada recientemente con el Poder Judicial, y debe contar con el respaldo sostenido de todos los sectores. Es el camino más directo y eficaz para solucionar la crisis actual y encaminar el país en la modernidad, como lo fue en el siglo pasado para superar el subdesarrollo.

1) El Estado reasume en propiedad lo que le pertenece

El Estado reasumirá plenamente la propiedad de los establecimientos que le pertenecen, en todos los niveles, y los organizará como un servicio público nacional, moderno, de alta calidad, cuya una estructura combine armónicamente aspectos centralizados y descentralizados, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales actuales al respecto. Deberá contemplar en el nivel apropiado la plena participación

en su gestión de cada una de las instituciones democráticas descentralizadas del Estado, especialmente las municipalidades, así como de los usuarios y funcionarios del sistema.

2) El Estado reasume la gestión docente de todo lo que financia

Como norma general, el Estado asumirá la responsabilidad de la gestión docente, incorporándolos plenamente al sistema de educación pública y al respectivo plan nacional de reconstrucción y desarrollo, del conjunto de los establecimientos creados al amparo de los subsidios fiscales, como condición para continuar otorgando los mismos. Al mismo tiempo, se establecerá un sistema de concesiones para los servicios no propiamente docentes de los mismos, incluyendo el arriendo y mantenimiento de inmuebles, los cuales serán contratados con los actuales propietarios de dichos establecimientos. Se establecerá de esta manera una modalidad mixta de establecimiento educacional público, en la cual los aspectos propiamente docentes serán gestionados por el Estado, y otros servicios podrán ser concesionados a empresas privadas, las cuales mantendrán un amplio espacio de operación en el nuevo sistema público. Todos los establecimientos podrán acceder a este tipo de modalidad. Se establecerán mecanismos de transición adecuados, así como de compensación, que atiendan los intereses legítimos de los propietarios de establecimientos afectados por el cambio.

3) El Estado apoya ampliamente la educación particular que lo amerite

Sin perjuicio de lo anterior, el Estado mantendrá su política tradicional de apoyar financieramente a las instituciones educacionales privadas sin fines de lucro que lo ameriten. Se establecerá un proceso de selección estricto y transparente, al cual puedan acceder las instituciones beneficiarias de estos aportes, en todos los niveles educacionales.

4) El Estado aporta el financiamiento suficiente y en las modalidades más adecuadas

El Estado asumirá centralmente el conjunto de los costos de la educación pública, de modo de garantizar su universalidad. Se pondrá término al sistema de "vouchers", como mecanismo de distribución del financiamiento público de la educación básica y media. En su reemplazo, se establecerá un criterio de asignación presupuestaria, diseñado en base a las mejores prácticas internacionales respectivas, y en base a los objetivos del plan nacional de reconstrucción y desarrollo del sistema de educación pública. Ello considera ciertamente un importante nivel de autonomía de los establecimientos a este respecto, a la vez que su estricta sujeción a pautas centrales, tal como recomiendan las citadas prácticas. Sin perjuicio que el nuevo mecanismo de asignación presupuestaria ciertamente considerará el número de alumnos de cada establecimiento como criterio principal, éste será complementado con el conjunto de los recursos que se requieran para cumplir con las metas del plan nacional, en primer lugar, aquellos requeridos para saldar las deudas de cada establecimiento, el pago a su dotación de personal, así como asegurar la recuperación y mantenimiento de su infraestructura y equipamiento, así como su mejoramiento, y ampliación en caso necesario.

Igualmente, en el nivel superior, se pondrá término al sistema de crédito universitario, reemplazándolo por asignaciones presupuestarias equivalentes a los aranceles, otorgándose financiamiento adicional a todos los alumnos que lo

requieran, para garantizar la normalidad de los estudios. Sin perjuicio de lo anterior, se establecerá un mecanismo de aranceles diferenciados en todos los niveles de educación pública, en el cual el criterio de discriminación será de arriba hacia abajo, es decir, se le impondrá en forma automática a los alumnos de mayores recursos (por ejemplo del primer decil de ingresos), con un procedimiento de apelación.

Sin perjuicio de lo anterior, se establecerán mecanismos claramente reglamentados y transparentes, mediante los cuales los diferentes establecimientos y conjuntos de éstos, puedan allegar financiamiento de otras fuentes, como municipios y otras instancias descentralizadas del Estado, así como donaciones privadas de padres y apoderados, ex alumnos, fundaciones y otros. Asimismo, se establecerán mecanismos que permitan a los establecimientos de educación pública, en todos los niveles, allegar recursos por la vía de prestación de servicios relacionados con su giro de actividades.

5) Se restituye en plenitud al magisterio su condición de servidores públicos

Se restituirá en forma plena al profesorado del sistema público su condición de funcionarios del servicio civil del Estado. Ello incluye desde luego a los que trabajan en los establecimientos de propiedad pública, pero asimismo a aquellos que actualmente son privados subvencionados y que se incorporen al sistema público en la modalidad mixta antes referida. El Estatuto docente será incorporado como una modalidad especial del estatuto administrativo, como existió hasta unas décadas atrás, de modo de asegurar las condiciones particulares de la carrera docente en el marco de la carrera funcionaria en general. Sólo quedarán excluidos de la calidad de funcionarios públicos los profesores de los colegios que permanezcan en el sector particular –en su nueva definición antes indicada-, aunque los mismo reciban algún tipo de financiamiento estatal.

Se establecerá un programa que permita recuperar en un plazo breve el valor de las remuneraciones del magisterio a sus niveles previos al golpe de Estado, en condiciones similares a la evolución del conjunto de las remuneraciones del resto de los trabajadores del país.

Se deja expresa constancia de la necesidad que la reforma previsional en curso aborde y repare en forma total el daño previsional que actualmente afecta al magisterio al menos en dos categorías: por una parte aquellos que están afiliados a las AFP, y por otra aquellos que jubilaron por el INP con anterioridad a la denominada “ley Foxley” de 1993, que restableció las remuneraciones totales como base para el cálculo de las pensiones. Ambos grupos están percibiendo jubilaciones sustancialmente inferiores a las de sus colegas jubilados por el INP con posterioridad a la referida ley.

-----  
*\*Documento de trabajo del Cenda. Título original: Reforma Educacional: Elementos para Un Programa de Reconstrucción del Sistema Nacional de Educación Pública.*

*\*\* Manuel Riesco y Hugo Fazio. CENDA. Economistas.*