

EDUCACIÓN PÚBLICA AHORA: NO HAY EXCUSAS

Noviembre 2011

Ante el inminente envío del proyecto de ley que modificará la institucionalidad de la Educación Pública escolar, deseamos explicitar elementos que consideramos indispensables para un debate serio y completo. También es fundamental relevar dimensiones que, aunque no se incluyan en dicho proyecto, son indispensables para lograr su propósito final: rescatar y fortalecer la Educación Pública y reformular el sistema.

COMENZAR AHORA

El Fortalecimiento de la Educación Pública debe comenzar ahora y no puede esperar la aprobación de las leyes en camino. Se requiere dar un sentido de urgencia a la revitalización de la Educación Pública, diseñar un plan de corto plazo que:

- Revierta la caída de la matrícula municipal,
- De apoyo inmediato y focalizado a los sostenedores públicos para mejorar su gestión.
- Resuelva los desequilibrios financieros más urgentes y asesore el uso de recursos SEP.
- Suba inmediatamente el salario inicial docente
- Expanda la presencia de escuelas públicas en localidades en que sean hoy prácticamente inexistentes, entre otros.

Esto requiere de un equipo especializado a nivel ministerial para monitorear y apoyar a los sostenedores públicos y sus establecimientos que necesiten apoyo. No es posible esperar la instalación de la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación, la Educación Pública está al borde del colapso o de desaparecer. El Ministerio debe comenzar desde el próximo año a intervenir en los casos críticos, poniendo énfasis en el apoyo a la gestión. Esto es urgente, y más aún, una desmunicipalización futura podría agravar el escenario inmediato, pues los municipios no tendrán ningún incentivo para destinar esfuerzo y recursos a un área con un futuro incierto para ellos.

En este contexto, el proyecto de ley debe considerar, al menos, cinco aspectos relevantes:

1. **Mirada integral al Sistema Educativo**

Una mirada parcial y solo de la Educación Pública puede oscurecer el diagnóstico y confundir las prioridades. Lo resuelto hasta hoy es la organización de la cúspide del sistema (Mineduc, Agencia de la Calidad, Superintendencia, CNE), la que tendrá que ser ajustada en el margen al instalar una institucionalidad para la Educación Pública y un nuevo financiamiento. Sin embargo, quedan pendientes temas mayores que deben ser abordados tanto en este proyecto de ley como el de Carrera Docente:

- a. **Es preciso redefinir la relación del Estado con los distintos tipos de establecimientos y sostenedores, no sólo con los públicos sino también con los particulares subvencionados.** Los establecimientos particulares que reciben financiamiento del Estado deben cumplir con un rol

colaborador en la provisión de la educación y asumir un compromiso acorde con ese rol: ser gratuitos, inclusivos y con carrera profesional, entre otros. Esto requiere revisar los siguientes aspectos: un diseño institucional que facilite su actuación en red, la relación de esta tipología de establecimiento con el Ministerio y una nueva regulación, tanto para entrar como para permanecer en el sistema. Los requisitos de entrada, ampliados en la Ley General de Educación pero demorados en su vigencia real, deben al menos considerar la población escolar existente y la oferta que se requiere para satisfacerla (evitando en todo momento que haya situaciones de sobreoferta que dañan al sistema en su conjunto), así como incluir criterios de calidad acorde a las exigencias que tendrán los sostenedores públicos. Esto es indispensable para que un sistema de provisión mixta funcione coherentemente y cumpla los objetivos de calidad que la sociedad espera.

- b. **Reducir la segregación escolar debe ser un objetivo prioritario: la educación escolar financiada por el Estado debe ser gratuita e inclusiva.** Deberá evaluarse un mecanismo para terminar gradualmente con el financiamiento compartido a medida que aumenten los recursos para los establecimientos, así como impedir la selección de alumnos hasta cuarto medio.
- c. **Educación Parvularia no puede estar fuera del debate.** El país debe retomar la preocupación por la primera infancia y plantearse la meta de universalizar pre-kínder y kínder, así como también asegurar cobertura de jardines infantiles y salas cunas, sobre todo para los más vulnerables. Urge expandir prioritariamente la cobertura de los establecimientos públicos. El gobierno ya ha manifestado su interés por continuar aumentando cobertura, pero sin abordar los nudos críticos, entre ellos: elevado índice de niños por cada educadora, segmentación por nivel socioeconómico, formación inicial docente e institucionalidad de quiénes administran los jardines (actualmente hay 5 tipos de dependencias y los recursos por niño dependen de ésta).

2. Definición de Educación Pública

La Educación Pública amerita un trato preferencial por parte del Estado. Esta prioridad se basa en la búsqueda de importantes objetivos sociales y propósitos de interés colectivo: desarrollar proyectos educativos de interés común, garantizar la existencia de proyectos educativos no particularistas o excluyentes, promover la integración, garantizar el derecho constitucional de todos a la educación obligatoria y gratuita y fijar un estándar práctico de calidad para el conjunto del sistema escolar. La falta de debate y comprensión sobre el significado y valor más profundo que encarna la Educación Pública, ha entorpecido el debate legislativo y nos ha conducido a un escenario que la tiene al borde de la desaparición.

Revitalizar la Educación Pública conlleva que ella sirva a una fracción significativa de la población escolar, y se convierta así en la columna vertebral del sistema. La imagen de un sistema de Educación Pública polarizado no es aceptable: por un lado, una elite que asiste a un puñado de establecimientos emblemáticos y por otro, establecimientos de emergencia para poblaciones en extremo riesgo social.

Este proyecto de ley debe retomar este debate y definir qué es Educación Pública y cuál será la responsabilidad del Estado frente a ella. Manifestamos nuestro convencimiento sobre la necesidad de garantizar el derecho al acceso a Educación Pública provista por el Estado en todo el territorio

nacional. Las regulaciones no deben poner en riesgo este derecho. Si en una zona del país la calidad o cobertura de la educación pública se ha deteriorado, por la razón que sea, es deber del Estado intervenir para corregirlo, y no permitir, como ahora, que siga desapareciendo.

Un aspecto que debe ser profundamente analizado es la dependencia de los nuevos sostenedores públicos, cómo se vincularán con el nivel central y el resto de la institucionalidad, el modelo de gobernabilidad que operará y permitirá su actuación como un sistema nacional y cuál será el rol de los municipios en este nuevo esquema. El desafío es construir una estructura que rompa con la inequidad territorial, que incentive la participación y empoderamiento local, que entregue herramientas al Estado para garantizar Educación Pública de calidad y de cobertura relevante, y que a su vez sea coherente con el resto de la institucionalidad y las capacidades que se puedan generar.

3. Financiamiento: Estructura y monto.

El financiamiento de las escuelas y sus sostenedores únicamente vía subvención por asistencia de alumnos, no guarda relación con la estructura de costos de la educación y perjudica a los alumnos que asisten a establecimientos o comunas pequeñas. Este mecanismo de financiamiento ha acelerado el deterioro de la Educación Pública.

Existen innumerables subvenciones que configuran un sistema poco coherente, burocrático y que no refleja el costo real de la educación ni distingue adecuadamente los diversos contextos. A su vez, se requiere de alguna regulación para que no haya exceso de establecimientos, pues el sistema de financiamiento supone un mínimo de alumnos por curso.

El debate sobre el financiamiento está íntimamente ligado al servicio que se desea entregar. Urge aclarar cuánto cuesta el funcionamiento de una escuela de calidad, según su contexto y características, así como también definir el financiamiento necesario para un adecuado funcionamiento del sostenedor según las características del territorio que debe gestionar.

Es necesario establecer mecanismos adicionales para el financiamiento de nuevos establecimientos públicos donde exista expansión de la población. De lo contrario, dada cualquier institucionalidad, no será posible resolver el déficit de oferta pública en las zonas de expansión urbana.

Finalmente, es necesario considerar una línea de financiamiento adicional para las nuevas agencias de administración de la Educación Pública, que garantice que contarán con el personal profesional y administrativo que requieren para cumplir su misión. Ello, producto de sus mayores obligaciones, derivadas de garantizar el acceso y permanencia educativa a todos los niños y jóvenes.

Esta discusión está ligada al esfuerzo por construir una nueva carrera docente. El ítem más importante en el financiamiento de las escuelas es el salario docente, lo que obliga a adelantar el debate sobre el esfuerzo que el país está dispuesto a hacer en esta materia. De hecho, de incrementar significativamente el financiamiento de la educación escolar, parte importante de ese financiamiento deberá focalizarse en mejoras salariales y de condiciones de trabajo docente.

Es preciso sincerar que los montos requeridos para entregar una mejor educación necesitarán de un gran esfuerzo monetario, que fácilmente sobrepasa los USD\$ 1.000 millones adicionales al año. Este

esfuerzo debe ser gradual y permitirnos como país cumplir la ambiciosa meta de valorizar socialmente y desarrollar al máximo las competencias profesionales de nuestros docentes.

4. Transición e instalación de los cambios.

La transición a un nuevo esquema debe ser gradual, pero esto no implica, como han planteado algunos sectores, que los municipios "opten" por ingresar o no a este nuevo sistema (nada más lejos de una verdadera definición de política de Estado), sino más bien un diseño fino del proceso de cambio, que se haga cargo rigurosamente de la transición institucional, del saneamiento de las deudas de arrastre de los municipios, del aporte que algunos municipios están haciendo, y del adecuado traspaso de los docentes.

No es evidente que nuestro país tenga las capacidades profesionales para instalar una nueva institucionalidad. La ley debe hacerse cargo de esto al menos en dos aspectos:

1. En la discusión sobre la escala de agregación de la nueva institucionalidad, un criterio importante a considerar son las capacidades profesionales necesarias que deben reunirse en los equipos de las agencias locales de administración de la Educación Pública. Las cosas deben hacerse bien a la primera, y no con soluciones de parche que a la larga resultan irreversibles.
2. La ley debe generar las condiciones para que estas capacidades puedan darse en un plazo razonable. Esto debiera implicar, por ejemplo, que la escala de remuneraciones de las agencias locales realmente incentive la llegada de personal de buen nivel a sus equipos técnicos, así como la creación de un sistema de apoyo técnico desde el MINEDUC a estos agentes intermedios.

Otro aspecto a considerar desde un comienzo, es el sistema de rendición de cuentas que debiera tener este nuevo modelo de gestión local, tanto respecto de su gestión como de los resultados educativos alcanzados. Post-Consejo Asesor, un equipo de varios ministerios avanzó en la definición de estos estándares, identificando 6 dimensiones clave para una gestión de las entidades educativas descentralizadas: Planificación Estratégica Local, Liderazgo y Toma de Decisiones, Gestión Administrativa-Financiera, Gestión Técnico-Pedagógica, Evaluación y Rendición de Cuentas, y Estándares de Resultados.

Es urgente y necesario revertir la caída de la matrícula de la Educación Pública para permitir que el nuevo sistema se instale con éxito. Esto implica elevar las barreras de entrada a nuevos establecimientos privados con recursos públicos e invertir en la creación de nuevos establecimientos públicos donde sea necesario. Es deber del Estado dar prioridad a la Educación Pública.

5. Profesores de excelencia.

Mejorar la calidad de la Educación obliga a contar con profesores de excelencia para todas las niñas y niños. Esto implica diseñar un sistema de financiamiento y una carrera profesional que atraiga y retenga a los buenos profesores. La nueva carrera docente debe ser para toda la educación financiada por el Estado, eliminando las actuales incoherencias que perjudican tanto a la profesión docente como a la Educación Pública. Sostenemos que mientras no exista una carrera profesional común para el

sistema financiado por el Estado, se justifica, con mayor razón, un trato privilegiado en su financiamiento a la Educación Pública respecto de la particular.

Para construir esta Carrera Docente se requiere una política que: atraiga a estudiantes talentosos a la pedagogía y los retenga en las aulas, ofrezca una formación docente de excelencia, incorpore a una carrera docente con salarios mucho más elevados, acompañe el inicio del trabajo docente, ofrezca alternativas de perfeccionamiento pertinentes, mejore las condiciones de trabajo incluyendo una mejor relación entre horas lectivas y no lectivas en los contratos, procurando en general que éstos no dificulten la gestión de los establecimientos y mejores jubilaciones. Algo se está haciendo para atraer a buenos alumnos y mejorar las carreras de pedagogía, pero esto es aún muy insuficiente. El proyecto de ley para una nueva carrera docente, debe presentarse no más allá de marzo de 2012, pero esto no obsta para que Chile incorpore inmediatamente recursos para elevar la remuneración de los docentes, incluyendo un atractivo salario inicial de los nuevos profesores. La evidencia internacional reporta que esta es una herramienta efectiva para atraer a estudiantes talentosos a la profesión. Si bien es posible pensar en incentivos específicos para retribuir el mejor desempeño docente, según evaluación generalizada a quienes trabajen en la educación financiada por el Estado, estos incentivos deben ser por sobre un piso más elevado que el actual.

Los autores de este documento llamamos a los demás actores sociales y expertos en materia educativa a adherir y a comprometerse con la Educación Pública y a profundizar el debate de los puntos aquí planteados

Paulina Araneda, Grupo Educativo

Cristián Bellei, Universidad de Chile

Gregory Elacqua, Universidad Diego Portales

Fundación Educación 2020

Juan Eduardo García Huidobro, Universidad Alberto Hurtado

Pedro Montt, Centro de Estudios del Desarrollo

Gonzalo Muñoz, Fundación Chile

Iván Núñez, ex asesor ministerial

Juan Pablo Valenzuela, Universidad de Chile