

<b>Medio</b>	Revista Mensaje
<b>Fecha</b>	3-7-2014
<b>Mención</b>	La Reforma Educacional: propósitos y escollos. Artículo de Juan Eduardo García Huidobro, académico de Educación UAH.



# La Reforma Educacional: propósitos y escollos



Juan Eduardo García-Huidobro S.

*Académico, Universidad Alberto Hurtado*

Para lograr un sistema más igualitario e integrado, se propone un cambio radical de orientación, enfrentando resistencias debido a su enorme gravitación, al impacto que tienen las nuevas reglas de financiamiento y a la ausencia de un proyecto global sobre la reforma.

En esencia, este gran cambio apunta a democratizar la educación chilena, pasando de un sistema regulado por mecanismos de mercado a otro en el que la regulación estatal la sitúe como un derecho social que llegue a todos por igual.

La Reforma Educacional actualmente en discusión posee gran centralidad en el Programa de Gobierno de Michelle Bachelet. Allí sobresale como la primera de “las reformas de fondo” que se quiere acometer y como uno de los principales desafíos a enfrentar para que nuestro país avance hacia la meta de ser una sociedad desarrollada, cohesionada y más plenamente democrática. Reconociendo los logros conseguidos hasta ahora, diagnostica tres puntos críticos: la desigualdad educacional, la segregación y la crisis de la educación pública, a los que se añade como desafío una gran deuda en cuanto a calidad, entendida integralmente y no limitada solo a los aspectos evaluables en pruebas estandarizadas como el SIMCE<sup>1</sup>.

Para lograr un sistema más igualitario e integrado y con el propósito de superar la crisis de la educación pública, la Reforma propone un cambio radical de orientación. Plantea pasar de un sistema regulado principalmente por mecanismos mercantiles a una regulación estatal que sitúe a la educación como un derecho social que llegue por igual a todos, con independencia de la situación social, étnica y del lugar del país en que habite la persona.

Se trata de un paso más en el largo camino a la democratización de la educación chilena. Desde los albores de la República se subrayó la importancia de esta actividad. Ya en el proyecto constitucional de Juan Egaña (1811) se lee: “Todos los Estados dejeneran, i perecen a proporción que se descuida la educación”. Sin embargo, recién en 1920 y después de años de fuertes discusiones, tan teñidas de pasión como las que se escuchan hoy (“Hacer que el niño concurra a la escuela... es hacer del hijo de familia un esclavo de la sociedad”, *Revista Católica*, 1902), se logró la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria que consagró “una educación para todos”. No se incorporó el pueblo a la educación que se impartía a la elite, sino que se mantuvo dos caminos: para algunos, las “preparatorias” que conducían al liceo, y para la mayoría, la escuela primaria obligatoria. Su implementación avanzó lentamente al comienzo y con más determinación los años siguientes; en los setenta, con la Reforma del presidente

Eduardo Frei Montalva, se logró la plena cobertura en enseñanza básica (97%). En 1990 más del 80% de los jóvenes estaba cursando enseñanza media, iniciándose entonces un segundo esfuerzo que buscaba no solo ampliar la asistencia, sino lograr “una educación de calidad para todos”. Desde entonces ha habido avances importantes, aunque el modelo mercantil instaurado en este ámbito en los ochenta, y no radicalmente transformado desde entonces, mantiene altos niveles de desigualdad y produce una creciente segmentación. Fue este proceso lo que dio pie a una demanda creciente y sostenida, desde el “movimiento pingüino” del 2006, por una educación más inclusiva. Hoy se reclama un tercer avance en democratización: que la educación no solo sea de calidad para todos, sino que se ofrezca “la misma educación para todos”.

## **EL PROGRAMA DE GOBIERNO<sup>2</sup>**

La reforma que se inicia ha asumido esta dirección. Parte de la base que la educación es un derecho social y un bien público<sup>3</sup>. Su diagnóstico fundamental es que un sistema que ofrece educación mediante mecanismos y relaciones mercantiles, indefectiblemente terminará entregándola según la capacidad de pago de cada familia y clasificando socialmente a sus clientes. De ahí la voluntad de recuperar la educación pública —que, al ser gratuita, se ha transformado en la de aquellos a quienes su pobreza les han cerrado las puertas del mercado educativo—, ponerla como referente y establecer que toda la educación,

también la operada por privados, debe funcionar materializando el derecho social a una educación que sea igualitaria de todos los ciudadanos y ciudadanas.

Esta orientación general de la reforma se despliega en un conjunto de iniciativas en los tres niveles del sistema: educación parvularia, escolar y superior. En la parvularia destaca la mejora de la calidad, el aumento de cobertura (90.000 nuevos cupos para niños de hasta 2 años y 34.000 para los de 2 a 4 años) y el fortalecimiento institucional mediante una Subsecretaría de Educación Parvularia



La tarea es enorme. Demandará gran capacidad técnica y un itinerario claro; pero, sobre todo, requerirá de capacidad política para la persuasión, el diálogo y la construcción de acuerdos.

para asumir la conducción política del nivel, y una Intendencia con un rol fiscalizador. En el nivel escolar se anuncia el mejoramiento de la situación del magisterio, que incluye arreglos en la formación inicial y continua, así como ajustes a la carrera docente para mejorar las remuneraciones y las condiciones de trabajo. Se anticipa también cambios institucionales, entre los cuales el principal será la “desmunicipalización”, traspasando la matrícula de la actual educación municipal a un Servicio Nacional de Educación Pública descentralizado. En tanto, la nueva regulación del sector particular subvencionado — contenida en la ley en trámite hoy — propone el fin del lucro en instituciones escolares que reciben fondos públicos, prohíbe a las escuelas la selección de estudiantes por motivos económicos, sociales, académicos y conductuales, y termina, en forma gradual, con el sistema de financiamiento compartido, presente en aproximadamente un 80% de la educación particular subvencionada. En educación superior se propone eliminar las barreras de acceso financieras y académicas que discriminan a los estudiantes de mayor vulnerabilidad económica. Para ello se promete la gratuidad universal de la educación superior en seis años, asegurando gratuidad al 70% más vulnerable durante el periodo de este Gobierno. Para acceder a la gratuidad, las instituciones deberán estar acreditadas, no tener fines de lucro<sup>4</sup>, incorporar nuevas normas sobre acceso con equidad y regirse por el sistema de aranceles que determine el MINEDUC. Se propone también reforzar la institucionalidad pública del nivel, creando una Subsecretaría, una Superintendencia y una Agencia de la Calidad de la Educación Superior.

La tarea es enorme. Demandará gran capacidad técnica y un itinerario claro; pero, sobre todo, requerirá de capacidad

política para la persuasión, el diálogo y la construcción de acuerdos. La discusión provocada por la ley actualmente en trámite ya ha mostrado su complejidad.

### **TÉRMINO DEL LUCRO, LA SELECCIÓN Y EL FINANCIAMIENTO COMPARTIDO**

El meollo de la propuesta de ley queda claro en su título: “Ley que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado”<sup>5</sup>. En claro, se quiere terminar con la selección al ingreso, el copago y el lucro. ¿Por qué?

El sentido pleno de poner fin al lucro, al financiamiento compartido y a la selección está en la construcción de un sistema escolar más democrático y justo. Se trata de generar las condiciones para una reforma que fortalezca la educación pública y, todavía más en la base, haga posible procesos de enseñanza enriquecidos que conduzcan a una formación cada vez más rica e integral.

La selección y el financiamiento compartido son mecanismos que limitan la entrada a las escuelas y liceos: la selección, invocando razones académicas o características de las familias; el financiamiento compartido, relacionando el ingreso a la capacidad de pago de cada quien. La consecuencia es previsible: se genera una importante segmentación que ubica a la educación chilena como la más segregada socialmente entre los países que dieron la prueba PISA<sup>6</sup>; segmentación social que resulta también en una oferta educativa de distintas calidades.

Superar la segregación es sustancial por motivos de educación cívica, de eficacia pedagógica y de legitimidad del mercado. Desde una óptica de formación

ciudadana, la educación que nos demos configura la sociedad que tendremos. La democracia es una construcción histórica que debe ser valorada, recreada y enriquecida de generación en generación. Contribuir a ello es una de las funciones de la educación. La segregación disminuye la capacidad del sistema de enseñanza de formar para la ciudadanía democrática, puesto que la educación, en un sistema segregado, no ofrece el espacio para que los estudiantes se encuentren con otros “distintos”, a los cuales se les trata y reconoce como iguales. Además, la segregación inhibe el efecto “pares”, dificulta la enseñanza en las escuelas con concentración de estudiantes pobres y daña el aprendizaje en la mayoría de las escuelas. También, limita la “voz” de la sociedad para exigir una buena educación: cada grupo social recibe una distinta, y en las escuelas que concentran a los más pobres no hay poder para reivindicar.

Contar con una educación igualitaria y no segregada es también una exigencia ética de la sociedad de mercado en la cual vivimos. La legitimidad ético-política del mercado es de orden “meritocrático”. Su lógica es que es “legítimo” que quien se esfuerce y trabaje más, logre más. Ahora bien, esta “legitimidad” supone que todos tuvieron acceso a una educación que les proveyó de las capacidades necesarias para actuar<sup>7</sup>. Esto exige que la educación obligatoria sea igualitaria y gratuita, y que lo sea con anterioridad al mérito. Si de un modo sistemático el sistema escolar reproduce los privilegios y las exclusiones que las nuevas generaciones traen por su cuna, u ofrece mayores y mejores opciones a los más dotados, el mercado se torna ilegítimo.

La genuina libertad de enseñanza, aquella garantizada en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 26), es la que reconoce el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos. Cuando, como en Chile, el Estado garantiza y financia una educación mixta (administrada por organismos del Estado

**El sentido pleno de poner fin al lucro, al financiamiento compartido y a la selección está en la construcción de un sistema escolar más democrático y justo.**

y provista por particulares), lo hace para que el sistema escolar ofrezca “particularidades” (culturales, religiosas, pedagógicas) que hagan presente en el sistema educativo la diversidad de la sociedad y permitan la elección parental. Este aporte justifica el financiamiento público a la educación particular, pero exige también que estas ofertas estén abiertas a todos y, por tanto, que sean gratuitas y desprovistas de mecanismos de selección. El derecho a elegir escuelas es de las familias; las escuelas no tienen derecho a elegir a sus alumnos.

La posibilidad actual de mantener instituciones educativas con fines de lucro es anómala. De partida, es extraño que se lucre con un dinero aportado por el Estado: todo excedente que se retire de ese aporte “empobrece” la educación que se entrega.

Hay, además, razones internas al proceso que desaconsejan el lucro. La edu-

cación no es un fenómeno particular que “realiza” cada maestro o maestra con sus estudiantes, sino un fenómeno colectivo. En una escuela o liceo, todo educa y todos educan. El proyecto educativo, elaborado colectivamente y que es expresión de lo que esa comunidad quiere y programa para sus estudiantes, es el que orienta la organización y el trabajo de esa “comunidad escolar”. Al haber “fines de lucro”, se complican y confunden tanto las finalidades como el destino de los recursos. Deja de existir un colectivo

unido por una finalidad común, única y compartida, y aparece una doble finalidad: educar lo mejor posible y maximizar las ganancias. Tales finalidades no siempre son congruentes.

## **EL COMPLEJO FIN DE LA SELECCIÓN**

El fin a la selección es, desde el punto de vista legislativo, aparentemente la medida más fácil. El problema es que no basta con legislar. De hecho, en la actual Ley General de Educación (2009) existe prohibición de seleccionar estudiantes hasta sexto básico, pero en la práctica se sigue seleccionando. Estamos frente a un problema cultural. La selección está en el ADN del sistema escolar chileno; la gran mayoría de los docentes y apoderados están de acuerdo con que los establecimientos seleccionen<sup>8</sup>. Prueba de lo anterior es que el primer embate al proyecto hoy en trámite, aún antes de ser

sometido al Congreso, tuvo que ver con el fin de la selección. Se debió inventar una forma “especial” de admisión en los liceos llamados “emblemáticos”, lo que debilita la argumentación del proyecto y abre una discusión que no tendrá cómo cerrarse: ¿Por qué los emblemáticos van a ser cincuenta? ¿Por qué otros no pueden ir pasando a esa categoría? ¿Y los emblemáticos van a ser solo públicos...? ¿Y, si se va a seleccionar, por qué se hará de un solo modo...?

## **FÓRMULA PARA EL FIN DEL LUCRO**

Fin del lucro. Existen en Chile aproximadamente dos mil establecimientos particulares subvencionados. De ellos, el 85%, con el 31% de la matrícula, corresponde jurídicamente a sostenedores con fines de lucro, de los cuales, a su vez, el 90% posee un solo establecimiento.

El proyecto da un plazo de dos años para que los sostenedores se transformen en sociedades sin fines de lucro y, en el evento de que no sean propietarios de los inmuebles que ocupan los establecimientos, se les da un plazo de doce años para adquirir la infraestructura. Cuando los sostenedores ya son dueños de los establecimientos, la ley —para compensarlos por el capital invertido— ofrece que, en doce años, el Estado adquiera esa infraestructura, en la cual seguirán operando los particulares, pero transformados en fundaciones o corporaciones.

Estas medidas para terminar con el lucro están provocando bastante discusión. En primer término, preocupa, a raíz de la complejidad de su constitución, la exigencia de pasar a sociedad sin fines de lucro. Al respecto, la misma norma

legal podría proponer un tipo de entidad sin fines de lucro para establecimientos educacionales, cuya formación sea más liviana. También ha abierto polémica la compensación por lo invertido en infraestructura; varias voces abogan por mecanismos de control vía Superintendencia para restringir el lucro, sin tener que gastar en “ladrillos” los recursos que pueden servir para otras mejoras de la educación. Por último, se otorga doce años de plazo para que los sostenedores adquieran la infraestructura en la cual funcionan y se les permite descontar parte de la subvención con dicho fin, con lo cual la ley estaría permitiendo que las platas de la subvención se desvíen de su propósito educativo.

## **PROCEDIMIENTO SOBRE EL FINANCIAMIENTO COMPARTIDO**

Para terminar con el financiamiento compartido se establece un plazo de diez años, durante los cuales la cuota del copago bajará en la misma proporción en que aumente, en términos reales, la subvención. Además, para incentivar el abandono del sistema a los que cobran cuotas bajas, se está creando una subvención de gratuidad y se está ampliando los beneficiarios de la ley SEP con un segundo tramo que cubriría hasta el 80% más vulnerable y recibiría por estudiante un 50% de lo que se recibe por un alumno del primer tramo. Respecto de estas medidas, se ha planteado que en ese plazo no se logrará que el monto de la subvención alcance a los establecimientos con un copago más alto, lo que perjudicaría a hasta 500.000 estudiantes (según Eyzaguirre y Beyer, del CEP) y podría ser un incentivo al aumento de la educación pagada. En todo caso, como lo señalan estos investigadores, parece innecesario poner un plazo fijo de diez años y puede bastar con mantener la disminución del monto de la cuota de financiamiento compartido, en la misma medida en la que aumenta el monto de la subvención.

## **DIFICULTADES DEL CAMBIO**

En estas líneas se ha presentado sumariamente la Reforma y la ley actual-

mente en discusión. Antes de pormenorizar algunas de las reacciones que estas propuestas están generando, deseo plantear tres consideraciones sobre el cambio en educación.

La primera es general: las modificaciones en educación se enfrentan a grandes dificultades debido a la enorme gravitación que tiene la realidad actual del sistema educativo para los actores. Se trata de un peso —en primer lugar— cuantitativo; los cambios en esta área tocan a muchos: a más de 3.500.000 escolares y 1.050.000 estudiantes de enseñanza superior. Si se agrega a profesores, madres y padres, se tiene que casi la mitad del país tiene una relación directa con la educación. Pero —además— los toca en aspectos particularmente sensibles: la educación, por una parte, afecta el cuidado de los hijos; por otra, se relaciona con visiones de la vida, con las propias convicciones. Por ello, cualquier cambio nunca es solo institucional, sino que debe transformar también la cultura de los actores: estudiantes, familias, docentes.

Una segunda dificultad, más específica de esta ley, es que ella, al terminar con el lucro, el financiamiento compartido y la selección, cambia las reglas del juego con las que se viene eligiendo y distribuyendo la educación en Chile. Estos mecanismos poseen una doble faz. Una cara ya la mencionamos: hemos llegado a un sistema segregado y clasista que limita las potencialidades mismas de esa educación, para construir una mejor sociedad y para hacernos mejores personas. Pero la otra faz muestra un conjunto de decisiones “virtuosas”. Cuando una mamá y/o un papá toma la decisión de hacer un sacrificio económico y poner a un hijo o hija en un establecimiento selectivo, con financiamiento compartido, está evidentemente buscando lo mejor para ese hijo. Ahora bien, es parado-

jalmente la suma de estos actos generosos para con la propia prole los que producen, como efecto social agregado, un sistema educativo injusto, desigual y segregado. Esto es muy difícil de reconocer por las familias debido a la buena intención con la que se realizó la acción que lo ocasiona<sup>9</sup>.

Hay, adicionalmente, un tercer hecho que hace complejo aceptar esta ley, y es que sea una ley “para los otros”. En claro: la ley prohíbe el pago y la consiguiente selección en la educación con financiamiento estatal, pero se mantiene la educación particular pagada, cenit de la segregación, que es aquella donde matricula a su prole la elite, a la que pertenece la gran mayoría de quienes están tomando o apoyando esta decisión (parlamentarios, autoridades y técnicos del Mineduc, intelectuales...). En carta a *El Mercurio* (25 de abril), Erika Muñoz, presidenta de la Confederación de Padres del sector particular subvencionado, lo hace ver: “Como padres, hemos decidido (...) hacer un gran esfuerzo y pagar un poco más para que nuestros hijos (...) estén protegidos y seguros. Este es un derecho (...). No creemos justo que a nosotros se nos restrinja y a los sectores económicos más altos se les permita”.

## PRINCIPALES CRÍTICAS Y TEMORES SOBRE LA LEY

En este marco que tensa las conversaciones se vive hoy una discusión en la que, paso a paso y con dificultades, se avanza. Se ha logrado aclarar confusiones y apreciar los valores en juego que

apelan a una mejor educación para todos. El ministro ha reiterado que lo importante es lograr los fines y que existe gran flexibilidad para encontrar los mejores caminos. Veamos, para ejemplificar, algunos escollos en un proceso en pleno desarrollo.

Estimamos que un gran obstáculo de esta discusión ha sido el haber comenzado por esta ley, que cambia muy radicalmente las reglas del juego de la educación particular, sin conectarla con el proyecto global de reforma. La propuesta legal y sus medidas adquieren otro sentido y la conversación gana otros interlocutores cuando se la analiza al interior y como parte de una reforma que tiene su centro en el cambio de todo el sistema educativo, e incluye la refundación de la educación pública y mejoras sustantivas para el trabajo de los educadores.

La crítica más recurrente ha sido que el proyecto no tiene relación con el problema central de la educación chilena, que sería su calidad, entendida como el bajo nivel de los aprendizajes. Detrás de este juicio hay una reducción del concepto de calidad educativa. Por supuesto, los estudiantes deben “aprender” las asignaturas escolares (Lenguaje, Matemática, Inglés, Historia, Ciencias...), pero la calidad educativa se relaciona también con aspectos que son centrales en este proyecto. Es de calidad un sistema educativo que, en su vivir diario, permite el encuentro entre distintos y educa en el respeto y el aprecio mutuos; un sistema que enseña que no todo se compra y se vende, que tenemos —nosotros y los otros— derechos de los que debemos hacernos todos mutuamente responsables.

En suma, el fin del lucro y la disminución de la segregación escolar, mediante la supresión de la selección y del fi-

nanciamiento compartido, puede ser un aporte medular a la calidad de nuestras escuelas.

Otra inquietud extendida, expuesta por políticos de derecha, por muchos sostenedores y por personeros de la Iglesia católica, se refiere al peligro de una limitación a la libertad de enseñanza, dado el peso que tendría el Estado en el financiamiento al terminar con el copago de la educación particular. Se manifestó el temor de que, al aportar todo el financiamiento, el Estado tendría poder para indicar en qué se gasta y cómo se gasta. Al parecer, sucesivas conversaciones del ministro y otras autoridades con personeros de la educación particular han ido tranquilizando los ánimos.

También se ha visto como una restricción a la libertad de enseñanza la nueva norma que condiciona la apertura de nuevos establecimientos educacionales a que exista una “demanda insatisfecha por matrícula”. Si bien esta medida es razonable, ya que busca cautelar los recursos públicos y evitar entre los establecimientos una lucha por los estudiantes, debe complementarse con algún mecanismo que permita que un grupo de apoderados que busca o quiere crear un tipo especial de colegio que no existe en la zona —por ejemplo, un colegio de una determinada religión o cultura nacional u orientación pedagógica— pueda hacerlo.

En suma, estamos en el primer paso de una Reforma necesaria y de gran importancia, en la que todavía hay mucho que avanzar, aclarar y, principalmente, acordar. **MSJ**



Firma de mensaje presidencial, 19 de mayo.

Superar la segregación es sustancial por motivos de educación cívica, de eficacia pedagógica y de legitimidad del mercado. Desde una óptica de formación ciudadana, la educación que nos demos configura la sociedad que tendremos.

La posibilidad actual de mantener instituciones educativas con fines de lucro es anómala. De partida, es extraño que se lucre con un dinero aportado por el Estado: todo excedente que se retire de ese aporte “empobrece” la educación que se entrega.

Es paradójicamente la suma de actos generosos para con la propia prole los que producen, como efecto social agregado, un sistema educativo injusto, desigual y segregado.

Estimamos que un gran obstáculo de esta discusión ha sido el haber comenzado por esta ley, que cambia muy radicalmente las reglas del juego de la educación particular, sin conectarla con el proyecto global de reforma.

Es de calidad un sistema educativo que, en su vivir diario, permite el encuentro entre distintos y educa en el respeto y el aprecio mutuos; un sistema que enseña que no todo se compra y se vende, que tenemos — nosotros y los otros— derechos de los que debemos hacernos todos mutuamente responsables.

