

# La (no) panacea de “educación gratuita para todos”

Por Marcela Peticar\* y Marcela Román\*\*



\*Ph.D. en Economía, University of Texas A&M, Estados Unidos.  
Académica Facultad de Economía y Negocios UAH

\*\*Antropóloga y Magíster en Antropología y Desarrollo (U. de Chile) y Doctora (c) en Educación (U. Autónoma de Madrid), Investigador Asociado CIDE y Profesor Adjunto Facultad de Educación UAH.

Durante toda la campaña presidencial hemos escuchado argumentos a favor y en contra del tema de la gratuidad universal en educación: una de las reformas de fondo propuestas por la presidenta electa Michelle Bachelet. En este artículo queremos explicar por qué creemos que, antes de discutir sobre gratuidad de la educación superior, debemos garantizar educación gratuita y de calidad en los niveles inicial, básico y medio. Esto, no quiere decir que se deba “acabar” con el sector particular subvencionado, sino que deben existir nuevas reglas para el funcionamiento y financiamiento de los colegios públicos, privados con subvención y para la carrera docente.

## GRATUIDAD UNIVERSAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR: EN QUÉ HAY QUE PENSAR

La definición de las reglas del juego para el acceso a la educación superior y para su financiamiento no debe transformarse en una política de contención, sino en una política educativa que garantice igualdad de oportunidades a todos los niños, pero que determine también algún mecanismo que garantice la calidad de la educación y la oportunidad de la formación que se está brindando. Por oportunidad, nos referimos a las posibilidades laborales que van a tener los futuros egresados de las distintas carreras y niveles (técnico, profesional, universitario). Sin embargo, el poder ofrecer educación “gratis para todos” en el contexto actual de la educación básica y media, lamentablemente no garantiza ni lo uno de lo otro. Sino que perpetúa el estatus quo (siguen accediendo a educación superior proporcionalmente los más ricos), junto

con agregar un peso considerable sobre las arcas fiscales: estudiantes de ingresos altos estarán sobre representados en universidades de calidad alta y estudiantes de ingresos bajos en universidades de baja calidad. Todo financiado con recursos públicos.

Estamos entrampados por razones ajenas al mecanismo de financiamiento o a cuánto cada familia ha pagado o debe pagar. Ya sabemos que la mera expansión del sistema de educación superior no garantiza per se que estemos capacitando mejor a nuestros ciudadanos, sino que al contrario, estamos conteniendo a los estudiantes en un sistema de educación superior, que en tres a cinco años más tarde los lanzará a un mercado laboral que no siempre reconoce los “títulos” y que además, discrimina según la procedencia del egresado. Y aun, cuando puede ser parte de un *snobismo*, el no reconocimiento de ciertas profesiones y/o egresados de ciertas universidades y carreras puede ser el reflejo de que efectivamente estas universidades o carreras no están formando profesionales o técnicos competentes.

Seguimos entrampados en un tema de calidad y pertinencia de la formación universitaria que no garantiza a los alumnos (tanto los que pagan como los que no) el acceso a salidas laborales acordes a lo que debieran tener por la “formación” que teóricamente debieran haber adquirido. Y entonces, antes de pensar en poner plazos para hacer el sistema totalmente gratuito hay que atacar este otro flanco: el de la calidad, pertinencia y mecanismos de acceso al sistema de educación superior, lo que nos lleva a los niveles iniciales de formación.

## MÁS CALIDAD Y MENOR SEGREGACIÓN EN EL NIVEL BÁSICO Y MEDIO

Luego de más de 30 años de funcionamiento de la actual institucionalidad en la educación básica y media, resulta bastante ingenuo el seguir con el discurso que con la existencia de colegios particulares subvencionados se garantiza el derecho de los padres a elegir. La implementación del sistema de subsidios per cápita (vouchers) se establece con el propósito de promover la competencia entre proveedores públicos y privados responsables del servicio educativo. Se esperaba que los padres, ejerciendo la elección del establecimiento generaran competencia entre colegios para captar estudiantes y así obtener la subvención estatal. Este mecanismo debiera haber generado presión para aumentar calidad en el sistema educativo, pero a 30 años de la reforma, la evidencia no avala tales supuestos. Casi el 88% de los estudiantes de las escuelas que muestran una baja calidad histórica medida a través del SIMCE, permanecen en ellas, a pesar de sus magros resultados. Existen importantes barreras para la movilidad de los estudiantes entre colegios, por cuanto en algunas comunas sencillamente no hay colegios de calidad superior y si existen, son inalcanzables para las familias en presencia de copagos de matrícula. Muchos colegios también imponen pruebas de selección a los estudiantes, o sencillamente en la transición entre niveles, reducen de manera significativa los cupos disponibles, quedándose con los mejores estudiantes de cada promoción. Mecanismos de premio al desempeño del colegio en pruebas estandarizadas claramente ponen

incentivos a favor de estas prácticas.

Más aun, según pruebas estandarizadas nacionales e internacionales, Chile no sólo presenta magros resultados en lectura, matemáticas y ciencias, sino que también es uno de los países en los que los resultados están más estrechamente vinculados al nivel socioeconómico de los alumnos y de los colegios en los que estudian. Aprenden y rinden más, los estudiantes de sectores de mayores recursos y quintiles de ingreso.

En esto, no hay recetas mágicas, todo ya ha sido dicho (con mayor o menor énfasis) tanto por nosotras (en el artículo "Los desafíos de mejorar la calidad (y la equidad) de la educación básica y media en Chile") como por otros académicos o think tanks. Para reducir el nivel de segregación de nuestro sistema educativo, hay que cambiar el régimen de financiamiento y efectivamente dotar al Ministerio (o la agencia que se encargue de esto) de mayor poder de fiscalización. Para mejorar las competencias de nuestros estudiantes se debe mejorar la calidad de los docentes y sus condiciones de trabajo. Hay que seguir mejorando y haciendo más eficaces las prácticas pedagógicas y los métodos de enseñanza, y por sobre todo, poner prioridad en que efectivamente exista una igual calidad educativa para todos los estudiantes que asisten a escuelas con financiamiento público; sean estos de gestión privada o municipal, de sectores rurales o urbanos, de distintos nivel socioeconómico, u otros. Estos dos últimos puntos son aspectos esenciales y estratégicos para incrementar la calidad e igualdad de oportunidades en cada escuela del sistema educativo. El proceso de enseñanza y aprendizaje en el aula es por lejos, el factor de mayor impacto e incidencia en los aprendizajes y desempeños escolares para en lograr el desarrollo pleno e integral de los niños, niñas y jóvenes. Es necesario fortalecer en los estudiantes el pensamiento crítico, autónomo y la creatividad. La dinámica e interacción social y pedagógica que caracteriza y enmarca la enseñanza y el aprendizaje en la sala de clases resulta esencial para aquello que niños y jóvenes aprenden o dejan de aprender durante su proceso escolar. Mejorar la calidad del proceso que allí ocurre, implica fortalecer la formación y profesionalización de los docentes, junto con la gestión y condiciones institucionales para lograr el éxito en el ejercicio de tal labor.

#### SOBRE EL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA

Desde los aspectos netamente técnicos, el sistema actual de financiamiento está totalmente obsoleto. Se comienza con una subvención escolar básica (subvención regular), y luego hay un montón de "adicionales" o subvenciones especiales, que están sujetas a reglas y/o mecanismos de control distintos. Parece del todo necesario, transitar hacia un mecanismo de financiamiento que refleje la estructura de costos cuasi-fija que enfrenta un colegio típico para su funcionamiento, así como también las características propias de las familias y de los alumnos que atiende. En particular cualquier esquema de financiamiento debería tener componentes que sean fijos, otros que dependan de asistencia promedio anual y den cuenta de condiciones particulares del colegio: condición de ruralidad, nivel socioeconómico de la comuna, tipo de sostenedor (en red o independiente), entre otras variables.

Complementario a este cambio, deben exigirse un conjunto de medidas, que aunque específicas, son no sólo necesarias, sino que indispensables para terminar con la segmentación del sistema. Suena cuerdo y justo que en primer lugar, se exija que todo colegio que quiera recibir subsidio público deje de percibir recursos mediante financiamiento compartido (vía cobro adicional mensual a las familias). Si el colegio recibe fondos públicos, no puede pedir además aportes directos a las familia(para uniformes o útiles escolares de marca, por ejemplo). Hay suficiente evidencia respecto que el actual sistema de financiamiento compartido ha incrementado la segregación escolar, dado que al interior de un sistema ya segmentado los recursos se reparten desigualmente y que las escuelas bajo esta modalidad concentran a estudiantes con similar capacidad de pago y con ello se levanta nuevas barreras de exclusión o selección por variables económicas (Valenzuela et al., 2009; Elacqua, 2012, Elacqua et al., 2013). Entendemos también que la eliminación del financiamiento compartido es algo que ha de hacerse gradual y planificadamente.

Por otra parte, los colegios que reciben subvención estatal no debieran bajo ningún pretexto seleccionar a sus nuevos alumnos en ninguno de sus niveles y grados, como tampoco aplicar criterios de desempeño

académico para no renovar las matrículas de alumnos nuevos. En caso de sobre-demanda, y al igual que en muchos otros sistemas más igualitarios, el colegio deberá tener un mecanismo público y transparente para selección de alumnos, basados por ejemplo en loterías (sorteos). Sólo se podrían permitir instrumentos de selección positiva en pos de hermanos o hermanas de alumnos que aún estuvieran en el colegio, con el objeto de favorecer la integración de las familias en una sola comunidad escolar. En esta dirección, se ha avanzado con la introducción de la ley SEP, ya que prohíbe la selección de estudiantes en los primeros años de básica en aquellos colegios que reciben esta subvención adicional a la regular (vouchers). Prohíbe igualmente que se les cobre un monto adicional (financiamiento compartido) a las familias de estudiantes vulnerables por los cuales se recibe esta Subvención Preferencial. La medida sin embargo, no ha sido lo suficientemente estudiada en sus efectos respecto de una mayor heterogeneidad de la población escolar en las escuelas, mientras que hay algunos indicios de problemas de discriminación de los estudiantes vulnerables en escuelas de nivel socioeconómico más alto (Román, Peticara y Selman 2013)

Las nuevas reglas de financiamiento y gestión de la matrícula, deben ir acompañadas de una regulación "sana" pero efectiva. Lo "sano" tiene que ver con que cualquier procedimiento administrativo para constatar matrícula y/o destino de los gastos sea centralizado en una sola agencia del MINEDUC. El reducir las múltiples avenidas de financiamiento a una sola, claramente va en esta dirección.

#### LA (OLVIDADA) CARRERA DOCENTE.

No es posible que los niños aprendan si no tenemos profesores que puedan enseñarles. Necesitamos tener a los mejores profesores al mando de las aulas: a los más competentes, comprometidos y apasionados con la labor docente. Y el tener profesores capaces tiene que ver con tener buenos alumnos que quieran ser profesores; con generar incentivos para que los buenos profesores se mantengan en labores lectivas, que se sientan comprometidos y que les sea atractivo ir a enseñar en escuelas de contextos más complejos, aislados o difíciles. Y estos incentivos tienen que ver con salarios pero

también con condiciones de trabajo, desde las horas de clase presenciales, hasta posibilidades de capacitación, empoderamiento del docente, y también mejoras sustanciales en la gestión de los colegios.

Tres propuestas específicas:

1. Incentivos a estudiar carreras de profesorado. Es esencial atraer a estudiantes motivados y con aptitudes. Es complejo establecer becas sólo en función del puntaje PSU, pero claramente deben establecerse ciertos estándares mínimos para poder acceder a estas carreras. Y lo primordial, hay que definir mecanismos de habilitación para quienes pueden ejercer la docencia. Se propone entonces, continuar incentivando la matrícula de jóvenes con aptitudes, pero con un mecanismo mixto para acceder tanto a un cupo en una carrera de pedagogía como a financiamiento público que contemple PSU, promedio en la enseñanza media, ranking de notas, y entrevistas con los directores de carrera. Así mismo, todos aquellos alumnos que reciban financiamiento público para financiar sus carreras (al estilo de la Beca Vocación de Profesor) deberán trabajar al menos tres años en colegios subvencionados, con preferencia en establecimientos de alta vulnerabilidad.

2. Calidad de las carreras de pedagogía. Relacionado con el punto anterior, es imperioso mejorar la formación de los estudiantes de pedagogía. La prueba INICIA revela una alta heterogeneidad entre las Universidades tradicionales y las privadas. No es claro si la heterogeneidad es producto de alumnos con puntos de inicio distintos o producto de buenos y malos programas de educación. Con todo, lo relevante para el sistema es tener buenos profesores. No se puede hacer política social, entregando un título profesional en pedagogía a alumnos universitarios vulnerables para que luego estos repliquen sus mismas falencias dentro de su mismo estrato socioeconómico. Si queremos darle la oportunidad a jóvenes con menos aptitudes de ser profesores (porque es su vocación), tendremos entonces que garantizar un proceso formativo que los ubique en un nivel de conocimientos similar a sus pares más aventajados. En el largo plazo, si lográramos mejoras en la educación básica y media subvencionada, debiéramos tener la cancha más nivelada (por nivel socioeconómico) a la entrada a la Universidad. Pero el mensaje debiera ser,

que quien no tiene las aptitudes no puede pararse en un aula de clases.

El mecanismo de habilitación profesional, debe ser un examen nacional único y obligatorio que contemple desde conocimientos disciplinares hasta prácticas pedagógicas (Prueba INICIA u otra). Ningún egresado que no cumpla con el puntaje mínimo en este examen podrá ejercer labores docentes, ni menos aún ser contratados por órganos públicos (municipios u otros) para cumplir labores de enseñanza en sus escuelas.

3. Salarios y condiciones de empleo de los docentes. Luego de atraer a buenos alumnos para estudiar pedagogía, y lograr "producir" buenos profesionales, es importante retenerlos. Actualmente, un docente cuando inicia su carrera gana 75% de lo que gana un trabajador a tiempo completo. Es necesario mejorar de manera sustancial el salario de entrada (entre 400-600 mil pesos), premiando incluso a aquellos docentes que opten por colegios más vulnerables o en zonas más aisladas. La escala de salarios debe contemplar asignaciones por cargos de responsabilidad, y deben distinguirse entre los distintos niveles de enseñanza. Cualquier pago por incentivo o mérito debe darse directamente a los profesores y no asignarse un fondo a los sostenedores, sobre el que la fiscalización de los destinos de los dineros es difícil de ejecutar.

Se deben también aumentar de manera importante los premios por desempeño, unificando las instancias y los fondos que existen para acceder a estos pagos. Estos premios permiten a los docentes avanzar en la escala salarial, sin distinciones con respecto a edad y/o años de experiencia laboral. Debe haber un único examen para obtener estos bonos al mérito, que debe incluir no sólo la presentación de un portafolio, sino la evaluación del docente en una instancia real de enseñanza. No debe haber ningún requisito sobre quién puede tomar el examen y acceder al beneficio monetario, como por ejemplo cantidad de horas semanales de clase y/o dependencia del establecimiento.

Finalmente, es importante también transitar hacia una carga de horas lectiva más acorde con los estándares internacionales. En la actualidad el 75% de las horas son lectivas, cuando países desarrollados están en torno a 50-60%, lo que además se transforma en una muy buena excusa para

postergar la planificación y organización de la enseñanza, factores esenciales para mejorar el trabajo y resultados del aula. Gradualmente, debemos reestructurar las funciones de producción de los colegios, para que contemplen tiempo suficiente para preparación de material, corrección de controles, y capacitación.

Podemos concluir entonces, que es importante atacar la inequidad del sistema educativo en su base, garantizando educación pertinente y de calidad en el nivel básico y medio. Ninguna política o instrumento que pueda aplicarse al nivel de educación superior generará equidad a menos que podamos nivelar las habilidades de los niños, independientemente de su nivel socioeconómico o colegio de procedencia.

En el intertanto, se debe comenzar a trabajar en mejorar el sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior y los mecanismos de acceso, con el fin de garantizar que no continúen contribuyendo a reproducir inequidades. ■

1. Román, Marcela y Peticara, Marcela (2012). "Elección y permanencia en colegios de baja calidad en Chile". Estudios de Economía 39 (2), pp. 159-167, Diciembre.