

Propuestas en Educación: Puntos de Acuerdo

Así como lo hizo el Gobierno, la Concertación también entregó un documento que formula una propuesta para mejorar el sistema de educación del país. Si se dejan fuera aspectos que abordan otros temas, como son el político o el tributario, los planteamientos de la Concertación son bastante compatibles con los del Gobierno. Ambos coinciden en varios puntos y apuntan en la misma dirección, cuyo objetivo es mejorar la calidad de nuestro sistema de educación.

Después que el Gobierno anunciara su propuesta de reformas en educación superior, la Concertación elaboró un documento de 13 puntos con propuestas de cambio al actual sistema. Este documento fue entregado formalmente al Gobierno esta semana.

Aunque hay ciertas diferencias, si se enfrentan ambas propuestas, la del Gobierno y la de la oposición, hay muchos aspectos importantes en común, lo que permite ser optimista frente a la posibilidad de un acuerdo que permita volver cuanto antes a trabajar por mejorar la educación de nuestro país.

Con respecto a las diferencias, en primer lugar, la Concertación define la educación en todos sus niveles como un bien público y sostiene que es por tanto rol del Estado garantizar no sólo el acceso a ella, sino también su calidad. Un bien público tiene la característica de “no rivalidad” es decir, que su uso por parte de un individuo

no afecta ni la calidad ni la cantidad disponible para el resto. En ese tipo de bienes, en que sería imposible que fueran provistos privadamente en la cantidad adecuada, se justifica que sea el Estado el que lo financie. Sin embargo, la educación no cabe completamente en esta definición, pues no cuesta lo mismo educar a uno o a diez alumnos y, cuando un estudiante accede a una institución educacional, lo hace en lugar de otro que se quedará afuera.

Aunque la educación pueda tener algunas características de bien público, más relevante para la política pública es que la educación genera externalidades positivas, es decir, que tiene un beneficio social más allá del beneficio privado. Esto significa que no sólo se ve favorecido el alumno

que estudia, sino también la sociedad que lo rodea. Este beneficio adicional para la sociedad, que no es percibido por la persona que se educa, justificaría la intervención del Estado en el fomento de esta actividad. En todo caso, subsidiar una actividad no significa necesariamente la gratuidad completa. Más aún, es importante distinguir por nivel educacional, pues la educación básica y media son obligatorias por ley, mientras que la educación superior no lo es. Los egresados de educación básica y media no ven aumentadas sus remuneraciones en forma importante, pero a la sociedad sí le interesa que todas las personas reciban este tipo de educación. La educación superior es distinta, ya que si bien puede generar algunas externalidades, los egresados de educación superior sí ven aumentadas sus remuneraciones de manera importante. Es decir, ellos internalizan una buena parte del beneficio social asociado a su educación. Como recibir este tipo de educación resulta muy atractivo desde el punto de vista privado, es razonable que estas personas financien una buena parte del costo que tiene educarse.

Habiendo aclarado estos conceptos, pareciera que la diferencia en las propuestas es más de forma que de fondo, pues la Concertación, al igual que el Gobierno, sostiene que si bien el Estado tiene el rol de proveer educación de calidad, debe “reconocerse el carácter mixto del sistema educacional, de provisión y financiamiento público y privado”.

La Concertación plantea que debe crearse un sistema coordinado de becas y créditos que garantice gratuidad al 60% de menos ingresos que estudie en carreras universitarias o técnico profesionales. Si bien el Gobierno está a favor de mejorar el sistema de becas y créditos, de tal forma que se alcance la mayor cobertura, partiendo por los estudiantes más pobres que hoy no tienen beneficios, la meta del 60% parece demasiado alta e injustificada. Como se mencionó antes, no corresponde otorgar educación gratuita a tantas personas que dado el beneficio personal que obtendrán en el futuro, sí debiesen estar dispuestas a desembolsar recursos. Por otro lado la gratuidad aumentará la demanda por educación superior por parte de personas que en realidad no hubiesen estado dispuestas a estudiar, dado que el beneficio que obtendrán no compensa el costo real de la educación (que lo estaría pagando el Estado, es decir todos los chilenos), y da la señal errónea de que los estudios no tienen ningún costo en términos de tiempo ni esfuerzo.

Segundo, la Concertación pide “un nuevo régimen para las universidades estatales, que garantice su financiamiento basal de forma sustentable, para ponerlas en un estándar de excelencia y liderazgo”, lo que requeriría al menos duplicar el aporte actual y llevar a cabo un mecanismo de incentivos y de control con metas claras. En este punto, nuevamente se vuelve al concepto de externalidad positiva; sí se justificaría un mayor aporte estatal para estas universidades siempre y cuando éstas provean

de un bien público, como sería en este caso la investigación y el conocimiento para la sociedad, que el resto de las universidades no entregaran. Sin embargo, en la medida que haya universidades estatales con un bajo aporte en este sentido, y universidades privadas con un alto aporte, el motivo del financiamiento especialmente alto con fondos públicos va perdiendo fuerza. No corresponde entregar más recursos a las universidades estatales sin rendición de cuentas ni sujeto al cumplimiento de estándares y deberes.

En cuanto a la educación técnico profesional, la Concertación propone la creación de una red de centros de formación técnica e institutos profesionales de carácter público, especialmente en regiones con oferta escasa. Esto se plantea sin ningún estudio que lo avale. ¿Necesitamos más educación técnico profesional? En los últimos años ha aumentado notoriamente la cobertura de este tipo de educación, por lo tanto lo que falta es asegurar la calidad de las instituciones mediante un buen proceso de acreditación, y no se requiere que el Estado entre en el rol de proveedor. Donde sí podría tener sentido que intervenga, previo estudio de conveniencia, es en las zonas más aisladas, donde los privados no se han instalado hoy y faltan instituciones técnicas. Ahí se pueden considerar incentivos para que los privados instalen sus sedes de formación técnica.

El tercer aspecto se refiere a “hacer cumplir la ley que prohíbe la realización de actividades lucrativas en el ámbito universitario, fiscalizando la realización de negocios en las universidades y sancionando su existencia”. Del mismo modo, se sostiene que no se debiesen permitir mecanismos que otorguen fondos públicos a planteles que persiguen fines de lucro. La propuesta del Gobierno sobre este tema fue abrir el debate para definir si se permiten instituciones privadas con y sin fines de lucro, diferenciando las atribuciones y deberes de cada una. En la actualidad se prohíbe por ley que haya universidades con fin de lucro, sin embargo, esto no aplica para los institutos profesionales y centros de formación técnica. Es un hecho que los dueños pueden tener diferentes motivaciones y no se debe satanizar el hecho de pretender recibir una ganancia al proveer una educación de calidad, así como tampoco hay razones para dudar de la calidad del trabajo de una persona porque al final del día valore el llevarse un ingreso monetario a cambio.

La competencia es esencial para mantener y aumentar la cobertura de la educación superior y suprimir el lucro en educación técnico profesional traería el efecto no deseado de restringir la oferta educativa al disminuir sustancialmente la inversión. El énfasis debe ponerse en el proceso de acreditación y en la regulación y no en la naturaleza legal de las instituciones. En cuanto al financiamiento, los subsidios deben ser a la demanda (al estudiante) y no a la oferta, y se debe mejorar el acceso y la claridad de la información, de tal forma que el postulante sea libre para

tomar la mejor decisión de dónde le conviene estudiar dado el costo y el beneficio futuro.

Por otro lado, más allá de lo estrictamente académico, el documento de la Concertación propone la derogación de los artículos que impiden la participación de estudiantes y funcionarios en los espacios de toma de decisiones dentro de las universidades, centros de formación técnica e institutos profesionales. Una cosa es que puedan existir centros de alumnos, pero otra muy distinta es que estos puedan influir en las decisiones sobre las autoridades de la casa de estudios. Esto último no tiene ninguna relevancia en el mejoramiento de la calidad de la educación y es más un tema político al cual no corresponde referirse en una reforma de este tipo.

En cuanto los puntos que se repiten entre las propuestas del Gobierno y la Concertación, están el considerar otros elementos, como el ranking del alumno en el colegio para la admisión a la educación superior, la creación de una Superintendencia de Educación Superior, y mejorar la Comisión de Acreditación, de tal forma que establezca criterios más exigentes y menos burocráticos, y se creen nuevos indicadores de calidad de las instituciones.

Pasando a las propuestas para la educación escolar, la Concertación menciona que es necesario desarrollar un “sistema nacional, autónomo y descentralizado, dependiente del Estado, que reemplace el modelo de educación municipal”. Este es un aspecto que el Gobierno también tiene considerado, y hay un panel de expertos que trabaja con el fin de crear una propuesta adecuada para dar alternativas a la educación municipal. Sin embargo, no es evidente que haya que quitar el rol educativo a todas las municipalidades, puesto que hay municipios que sí han sacado adelante esta tarea con éxito. Lo más recomendable en este sentido es mejorar la institucionalidad actual, y no pretender llevar a cabo cambios estructurales que finalmente no ataquen los verdaderos problemas con que se enfrentan las municipalidades y los colegios.

El documento señala también que es necesario reformar el sistema de subvenciones escolares, teniendo en cuenta el costo real de funcionamiento de un establecimiento de calidad y considerando el nivel deseado de remuneración de los profesores. Precisamente este es el objetivo de la subvención preferencial, que permite aumentar los aportes cuando se trata de alumnos vulnerables, cuyo costo de educar es más alto.

En cuanto a la remuneración de los profesores con un monto determinado ex ante, el fin por el que funciona un colegio es que los alumnos aprendan, y no que los profesores reciban una suma dada (a partir de cierta base lógicamente). Por eso, al profesor se le debe pagar de acuerdo al cumplimiento de este objetivo, y no corresponde que se prometa un valor

para los sueldos, sino que en la medida que el profesor tenga un alto desempeño, éste vaya recibiendo una mayor remuneración.

En esto la Concertación parece estar de acuerdo, pues en otro punto se plantea la creación de una nueva carrera docente, que permita a los profesores alcanzar salarios competitivos con otras profesiones, y la instauración de una prueba de habilitación para el ejercicio de la profesión. Una idea interesante es que los planteles formadores de profesores asuman la responsabilidad de preparar y nivelar a sus egresados cuando estos no superen su examen de habilitación, pues esto actuaría como incentivo para que las instituciones educacionales formen adecuadamente a sus profesionales, sin tener que recurrir después a este tipo de intervenciones correctivas. Sin embargo, creemos que la prueba de habilitación debiera ser propia de la institución formadora, y no generalizarla al sistema, pues no existe una medida que ex ante vaya a asegurar que un profesor será bueno o malo.

Por último, se plantea retomar la prioridad e impulso de la educación en la primera infancia. Todos estamos de acuerdo en que la educación pre básica es fundamental y que un alumno que en su infancia careció de estímulos suficientes, puede llegar a verse restringido en su capacidad para alcanzar un mejor desarrollo académico. El desafío en educación preescolar es de mayores recursos y una oferta de calidad que convenza a los padres de llevar a los niños a los jardines.

Al final del documento, se menciona que la Concertación está dispuesta a avanzar en un nuevo pacto fiscal que dé paso a una reforma tributaria que permita soportar el mayor gasto que se requerirá para llevar a cabo todas estas reformas. Sin embargo, esta afirmación no se respalda con una estimación del monto necesario para costear las medidas o la disponibilidad de recursos, ni tampoco teniendo en cuenta la cifra que ya recae sobre la población que paga impuestos.

Conclusión

Así como lo hizo el Gobierno, la Concertación también entregó un documento en que formula una propuesta para mejorar el sistema de educación del país. Hay quienes a veces se olvidan de que lo que se debe discutir es cómo mejorar la educación. Si nos remitimos a esto y dejamos afuera aspectos que abordan otros temas, como son el político o el tributario, los planteamientos de la Concertación son bastante compatibles con los del Gobierno. Ambos coinciden en varios puntos y apuntan en la misma dirección, cuyo objetivo es mejorar la calidad de nuestro sistema de educación. Se debiera por lo tanto avanzar en una propuesta común, que concilie ambas posiciones, para poder dar al fin las condiciones para que cada entidad comience a trabajar con objetivos y reglas bien definidas.