

FORO REGIONAL DE VALPARAÍSO: Educación de calidad Para Todos. 24 de abril del 2010.

TEMA: FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Presentación: Raúl Irrazabal, Área de Educación CIDPA.

«POR UN FINANCIAMIENTO MÁS EQUITATIVO DE LA EDUCACIÓN»

La importancia de debatir sobre el tema del financiamiento de la educación, tal como lo releva el Foro Regional de Educación de Calidad Para Todos, tiene que ver con la calidad y el derecho a la educación. La pregunta relevante es: ¿el modo de financiamiento establecido, ha contribuido a estos dos grandes propósitos de la política educativa?

La reflexión que podemos hacer es que respecto a **Calidad**, poco ha colaborado y más bien ha inhabilitado recursos y energías de las escuelas en esa dirección. En primer lugar, la lógica de financiamiento implica abrir el mundo de la educación a artefactos conceptuales que son del campo de la economía, distorsionando la lógica educativa. Uno de estos artefactos es el Proyecto de Mejoramiento Educativo, que coloca en manos de los profesores y directivos de las escuelas públicas municipales tareas de orden financiero, fusionando dos actos de disímil sentido en uno sólo: el concepto de proyecto educativo y el concepto de proyecto económico. El efecto principal de esta acción es distraer recursos profesionales a tareas que no le son propias, y que en la mayoría de los casos se desarrollan en complejidades cuyos desempeños se muestran muy deficientes. Es notable constatar que los directores de escuelas alegan que tienen entre sus grandes preocupaciones, la de administración, muchos de ellos, incluso, han planteado que su labor es administrar las escuelas pero que las tareas de orden pedagógico son de la unidad técnica pedagógica. Hay una diferencia con algunas experiencias que hemos observado en escuelas particulares subvencionadas, en que las tareas de administración de los recursos, son labores de gerentes y administradores. Un efecto no secundario, que atrapa la subjetividad de los equipos profesionales de la escuela pública, es sentir que es suya la responsabilidad de financiar mejor sus escuelas; y que también es suya la culpa del eventual cierre de las mismas.

Un segundo aspecto relevante, es la posibilidad de inversión de los sostenedores municipales. La política de financiamiento en lo general provoca gastos obligando al municipio a financiar parte de la educación.¹ Los significativos gastos, que deben ser

1 Antecedentes de los administradores municipales de educación. Año 2006. «Si este año hemos perdido del orden de 35.000 estudiantes (equivale a una pérdida de matrícula del 2,5% respecto del 2005) y no podemos reducir dotación hasta Marzo del próximo año, tendremos que hacer un mayor gasto en remuneraciones que superará los \$12 mil millones, superando este los \$52 mil millones solo en remuneraciones, es decir un crecimiento del 30% de cargo de los presupuestos municipales. El presente año los municipios llegaremos a los 120 mil millones, lo que equivale casi a un 20% del total del financiamiento de la educación municipal». Fernando Echeverría Secretario General. CORESAM Conchalí.

cubiertos con recursos de otros fines, no sólo afectan las posibilidades de inversión, sino también el cubrir necesidades concretas en la estructuración de sus unidades educativas. Una de ellas, son las condiciones contractuales de los profesores, en lo específico el tiempo de los docentes dedicado en sus horas de trabajo a preparar las clases. ¿Cuánto tiempo necesita un profesor para planificar y debatir sobre la actividad pedagógica? Sin duda que es materia de investigación. Pero no cabe duda que no es doctrina en nuestro país el considerar dentro del contrato de trabajo, ese tiempo. Para alcanzar niveles de aprendizaje satisfactorios se requiere que los docentes destinen tiempo en su horario para la preparación de las clases y la reflexión pedagógica. Esta variable ha sido permanentemente obviada o minimizada como factor incidente en la calidad de la educación. En las actuales condiciones los profesores se ven obligados a la aplicación mecánica y rutinaria de sus modelos de enseñanza, retrasando las posibilidades y oportunidades de aprendizaje de los estudiantes.

Otro aspecto de la mayor importancia, es la debilidad de estructuras y competencias de los equipos directivos de las escuelas para gestionar el actual currículum —ya ajustado luego de 15 años de diseño e implementación—. En particular, preocupa la unidad técnica pedagógica (UTP)² —lo que parece un mal chiste porque en muchos casos no es más que una sola persona—, dado que carecen de profesionales curriculistas, evaluadores y didáctas, a pesar de los cambios dramáticos en el paradigma de lo que la escuela debe enseñar. Todo ello impacta en dimensiones de la gestión educativa de las escuelas y afectan seriamente la calidad de sus procesos.

Un tercer ámbito, más profundo aún, en cómo el tipo de financiamiento afecta la calidad de la educación, se refiere a la segmentación social de nuestro sistema educativo. El FICOM (Financiamiento Compartido), tuvo la virtud de profundizar la segregación social, al generar un agrupamiento social en escuelas con familias que podían pagar y escuelas donde hay familias que no pueden pagar. Este instrumento permitió —a lo menos fue su efecto— resolver el tema de acumulación de recursos y capitales para que los privados pudieran financiar sus escuelas, concediendo con ello que la subvención normal no era suficiente. Es interesante constatar que la Ley FICOM, otorgó sólo a los particulares subvencionados el derecho a cobrar a las familias en la educación básica.³ La medida fue anunciada como un gran logro del Modelo en cuanto la familia chilena se transformó en una aportadora al financiamiento de la educación, compartiendo la responsabilidad del Estado. El efecto en la calidad, es que el logro de aprendizajes diversos, tiene directa relación con la diversidad de

http://www.cep.cl/Cenda/Cen_Documentos/Educacion/Reforma_Educacional/Referencias/JEGH/JEGH_CALIDAD_FINANCIAMIENTO.doc

2 Ley 19.070. Artículo 8º: Las funciones técnico-pedagógicas son aquellas de carácter profesional de nivel superior que, sobre la base de una formación y experiencia docente específica para cada función, se ocupan respectivamente de los siguientes campos de apoyo o complemento de la docencia: orientación educacional y vocacional, supervisión pedagógica, planificación curricular, evaluación del aprendizaje, investigación pedagógica, coordinación de procesos de perfeccionamiento docente y otras análogas que por decreto reconozca el Ministerio de Educación, previo informe de los organismos competentes.

3 El sostenedor de los colegios particulares subvencionados puede optar en forma voluntaria por esta modalidad, tanto para la educación básica como media. En el caso de establecimientos de enseñanza media del sector municipal la elección de esta modalidad depende de la aprobación, de los apoderados del establecimiento. Las escuelas municipales básicas no pueden acogerse a este financiamiento por disposición legal. Cristian Aedo y Claudio Sapelli. El sistema de vouchers en la educación: una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile. Junio 2001. <http://economyaynegocios.uahurtado.cl/pdf/publicaciones/inv133.pdf>.

experiencias sociales y capitales culturales que los estudiantes logran compartir. Nuestras escuelas el día de hoy no son diversas socioculturalmente sino homogéneas y ello coloca un techo a la calidad de los aprendizajes. Aquí, se produce una situación compleja por cuanto las escuelas podrán hacer un gran esfuerzo en la enseñanza, aún aumentando los niveles de logro en los aprendizajes, pero estos siempre tendrán un techo.

Desde el punto de vista del **derecho a la educación**, es indesmentible que se ha logrado el acceso de todos los niños y niñas y jóvenes al sistema educativo, alcanzando coberturas universales y garantizando sus 12 años de escolaridad. El dilema en el Chile de hoy, se refiere al derecho a una educación de calidad. Hay consenso nacional que nuestros desempeños en los aprendizajes en general no son los mejores, sobre todo a la hora de participar en las mediciones internacionales o cuando las universidades deben considerar los aprendizajes iniciales de sus estudiantes; y ello es característica de todos nuestros sistemas educativos.

Mi preocupación mayor es el Chile de mañana, cuando las políticas educativas, entre ellas las del financiamiento de la educación, restrinja a futuro la libertad de enseñanza y el derecho a la educación. El escenario se vuelve incierto, Chile podría convertirse en un país donde la educación pública, sea más bien parte de una política social de carácter compensatoria y no el motor de desarrollo del país, que produce el capital social; el lugar donde acuden los estudiantes que no son aceptados en los otros sistemas. De ser palanca de desarrollo, pase a convertirse en el espacio de la contención social.

Las señales son alarmantes y generan impotencia. La misma Ley General de Educación contiene una disposición que permite la selección (discriminación) de estudiantes desde el séptimo básico hasta cuarto medio —garantizando la no discriminación desde el pre escolar hasta sexto año básico—. ⁴ Todas las dinámicas del sistema educativo tienden a la segregación social, en la actualidad el sistema público de educación municipal atiende al 43% (según datos del MINEDUC, año 2008) de toda la población estudiantil. Los municipios de la región reportan pérdidas significativas de matrícula entre un año y otro. El tipo de financiamiento por asistencia de alumno, junto a otras políticas educativas, generan un círculo perverso que hunde al sistema público municipal.

Entonces el peligro mayor es que la educación pública —hasta ahora municipal— el día de mañana será un estanco dentro de la oferta educativa, un *getho* de la pobreza. De este modo, la sentencia de la Ley General de Educación a lo menos en una de sus partes no se cumplirá, la que dice:

«Es deber del Estado que el sistema integrado por los establecimientos educacionales de su propiedad provea una educación gratuita y de calidad, fundada en un proyecto educativo público, laico, esto es, respetuoso de toda expresión religiosa y pluralista, **que permita el acceso a él a toda la población** y que promueva la inclusión social y la equidad» (artículo 4^o).

4 Ley General de Educación. Artículo 12. «En los procesos de admisión de los establecimientos subvencionados o que reciban aportes regulares del Estado, que posean oferta educativa entre el primer nivel de transición y sexto año de educación general básica, en ningún caso se podrá considerar en cada uno de estos cursos el rendimiento escolar pasado o potencial del estudiante. Abril 2009».

Así la mayoría de nuestra población sólo tendrá acceso a escuelas de sostenedores privados donde los fundamentos de los proyectos educativos serán de criterio privado. La educación en Chile, dejará de ser una construcción de lo público, un encuentro de la sociedad en su diversidad y con ello la libertad de enseñanza dejará de existir.

Desde este punto de vista, se hace necesario contextualizar la discusión del financiamiento de la educación. El financiamiento corresponde al ámbito de las políticas educativas; y ellas se corresponden con las opciones de modelo de sociedad, en tanto políticas públicas, llamadas políticas de Estado.

Entendemos que debido a la herencia de la dictadura el tema de la educación a principios de la década del noventa, consistió en un tema de recursos. La dictadura no invirtió en infraestructura, ni en condiciones económicas ni laborales dignas para los profesores; al contrario los castigó por su rol como actor social progresista y comprometido por los cambios sociales. Nos parece correcto y congruente pensar que era una tarea ineludible y éticamente justa asumir esa deuda histórica por parte de la Concertación.

Sin embargo, las políticas de financiamiento y administración de recursos han movilitado procesos profundamente equívocos en los últimos 20 años. Por ejemplo, toda la discursividad de la política educativa estuvo centrada en la autonomía de las escuelas; sin embargo, los signos más claros apuntaron a colocar el foco en lo administrativo financiero: administración delegada (facultad para administrar los propios ingresos). La autonomía de una escuela está dada por la capacidad de contar con los saberes y profesionales para llevar a cabo su labor educativa; y en ese campo nuestras escuelas no avanzan.

¿Cómo llegamos a esta situación? Es una reflexión interesante para intentar saber cómo podemos salir.

En primer lugar, establecer fehacientemente que nuestro modelo educativo se mantiene porque hay un acuerdo o consenso político entre los poderes fácticos y democráticos, respecto a él. Sin deshacer ese nudo no es posible resolver temas como el financiamiento de la educación. Por ejemplo, si planteamos que la educación a financiar con recursos públicos sólo sea la de propiedad pública o menos radical aún, que la educación pública tenga un financiamiento privilegiado. ¿Ustedes creen posible esa utopía en el Chile de Hoy?

En este sentido estamos de acuerdo con la importancia de la movilización del debate social y político, con esta intención acudimos al llamado del Foro Regional. Estamos de acuerdo que la calidad de la educación se resuelve en la sala de clase pero sin ninguna duda no sólo allí; hay responsabilidades profesionales individuales y colectiva, pero también institucionales. Del mismo modo estamos de acuerdo que la conducta responsable de los profesionales de la educación —profesores y directivos— es clave para el uso adecuado de los recursos económicos, pero estamos en total desacuerdo que ellos sean los responsables del financiamiento de sus escuelas. El financiamiento de las escuelas es responsabilidad de la política de financiamiento y ella es la que se debe evaluar.

Quiero decir de manera provocadora que la propuesta del Foro Regional sigue siendo una propuesta Concertacionista, que se mueve dentro del Modelo de la Economía Social de Mercado —como la han querido llamar algunos de sus dirigentes políticos—. Aquella que asume como factor de desarrollo al mercado y a éste como una opción natural para nuestra

sociedad; situación en la cual sólo nos corresponde actuar donde el mercado genera desigualdades e inequidades.

Por ello, de acuerdo a la línea argumentativa usada, es necesario tomar posición sobre el modelo educativo que hace posible este tipo de política de financiamiento y que no hace posible otra. Este mismo Foro Regional de Educación hace abstracción de la definición de educación pública. ¿De qué educación estamos hablando aquí; cuál es la opción de los actores que conforman el Foro Regional o Nacional. Bajo qué paradigma estamos hablando, podemos discutir el modelo? Si no lo podemos discutir, entonces sólo analizaremos si la plata de la subvención alcanza o no alcanza; si debe haber recursos para educar a los más vulnerables como propone la Carta de Compromiso de este mismo Foro; si el tema de la viabilidad del sistema público es el Estatuto Docente o no. O sea nos pronunciaremos sobre temas menores y nada cambiará.

Nuestra opción es que debe existir una educación **pública**, un espacio donde la sociedad pueda incidir en los objetivos educativos, donde no exista restricción ni discriminación en su acceso, que sea de propiedad pública y garantizado su financiamiento con fondos públicos, como propiedad de lo público. No es que estemos en desacuerdo con la educación en manos de privados, ni aún, que en condiciones de no lucro, se les provea de recursos públicos, pero creemos que no son las mismas condiciones que la educación pública. El Estado debe tener una prioridad con la educación pública. Decimos con la educación pública, no sólo con los más pobres. A nuestro entender el sistema de «Vouchers» es un sistema equívoco. Sostenemos: lo que se debe financiar es el sistema educativo no a la población escolar.

Creemos que la educación pública debe ser **descentralizada**, deben existir estructuras intermedias que gestionen la educación pública. Hay dos razones claves para sostener esto; las escuelas y liceos por sí solas no pueden con la complejidad del currículum y, es muy positivo que las comunidades y la ciudadanía pueda participar e incidir en los objetivos educativos de sus escuelas.

La educación es una cuestión social, es de lo público. En este sentido a nosotros nos parece pertinente la gestión municipal de la educación, en tanto el sostenedor, es representante de las comunidades locales y debe responder ante ellas de su responsabilidad en la calidad de la oferta educativa y sus resultados. Sin embargo, es necesario dejar constancia que la política educativa no invirtió ni en recursos ni en dotar de competencias profesionales a los municipios durante los 28 años de la llamada «desconcentración» educativa.

Estamos ciertos que hay vicios inaceptables, que el abuso de alcaldes y funcionarios municipales, en la educación pública, ha sido responsable también del grave deterioro de las escuelas. Estamos ciertos que hay situaciones de corrupción donde hay municipios corruptos. Sin embargo, el principio de participación de la ciudadanía a nosotros nos parece inseparable del concepto de educación pública.

En este sentido, si queremos tener estructuras intermedias competentes hay que cambiar el eje de preocupación de las DAEM y áreas de educación, centrada en lo compensatorio social y compensatorio educativo. Estas estructuras hoy no cuentan con profesionales ni competencias para abordar lo esencialmente educativo, lo que les impide acompañar efectivamente a sus escuelas y liceos. Así nos parecía adecuada la propuesta de La ley de

Fortalecimiento de la Educación Pública, de generar estructuras intermedias de educación con financiamiento específico para la administración y la gestión educativa.

Apostamos a la educación pública de **calidad**. Nos negamos a que la educación pública cumpla en el presente y en el futuro el rol de la contención social. Nos oponemos a la idea de la escuela municipal como el centro social en total abandono de metas educativas de calidad. Se hace necesario invertir en las escuelas, pero en capacidades profesionales. Invertir en mayor tiempo para que los docentes preparen sus clases, que existan unidades técnicas pedagógicas con profesionales dedicados a la tarea del diseño y apoyo a los docentes en su labor pedagógica. Requerimos directores de escuelas con competencias y dedicados a acompañar a sus profesores en los dilemas educativos y pedagógicos. Se hace necesario sacar de la escuela la preocupación del financiamiento. Así se debe aplicar la máxima de *pasteleros a tus pasteles*, los profesores han sido formados para educar no para hacer proyectos y gestionar financiamiento.

Convocamos a los que cerraron filas con este Modelo Educativo a tener coraje para reconocer que se equivocaron y a los que han discrepado por siempre con él, a promover la discusión social y política que nos permita proponer otro modo de hacer educación pública, una que aporte al desarrollo de nuestras comunidades y al país y que sobre todo genere integración en la diversidad social.