

**N° 63**  
**Cómo construir  
consensos en  
educación**

Agosto 2012

**Sergio Bitar**

PREAL  
Serie Documentos N° 63  
**Cómo construir consensos en educación**  
Sergio Bitar

© 2012 Programa de Promoción de la Reforma Educativa en  
América Latina y el Caribe (PREAL)

Este documento puede ser descargado [aquí](http://www.preal.org/publicacion.asp) desde el sitio  
([www.preal.org/publicacion.asp](http://www.preal.org/publicacion.asp)) de PREAL, un proyecto conjunto  
de CINDE y el Diálogo Interamericano:

CINDE  
Santa Magdalena 75, piso 10, oficina 1002, Providencia  
Santiago, Chile  
Tel.: 56-2-3344302

INTER-AMERICAN DIALOGUE  
1211 Connecticut Ave., NW, Suite 510  
Washington, D.C., 20036  
Tel.: 202-822-9002

E-mail: [infopreal@preal.org](mailto:infopreal@preal.org)  
ISSN 0718-6002

Primera edición: agosto de 2012  
Publicado en Chile

Diseño  
Verónica Zurita

## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>Partícipe del acuerdo educacional 2006–2007</b>	<b>5</b>
<b>La sorprendente irrupción de los estudiantes secundarios en 2006</b>	<b>7</b>
<b>Conversaciones para diseñar la nueva Ley General de Educación (2007)</b>	<b>7</b>
<b>Los puntos polémicos</b>	<b>8</b>
<b>Razones para buscar un acuerdo</b>	<b>9</b>
<b>Desde 2009 comenzaron a arribar buenas noticias. Los resultados mostraron un despegue.</b>	<b>10</b>
<b>¿Qué acuerdos valieron la pena?</b>	<b>11</b>
<b>Enseñanzas: ¿cómo emprender nuevos acuerdos?</b>	<b>12</b>
<b>Partícipes de un consenso</b>	<b>13</b>
<b>Experiencias aleccionadoras</b>	<b>14</b>
<b>Educación superior: los obstáculos que hubo que franquear</b>	<b>16</b>
<b>Prioridad: los profesores</b>	<b>19</b>
<b>Nuevo programa de acuerdos</b>	<b>19</b>
<b>La modernización institucional</b>	<b>22</b>
<b>Aumentar la subvención</b>	<b>23</b>
<b>Prioridad a la Educación Superior</b>	<b>24</b>
<b>Nuevos pasos en acreditación para garantizar la calidad</b>	<b>25</b>
<b>Nuevo marco regulatorio para las universidades</b>	<b>26</b>
<b>Punta de lanza: investigación y postgrados</b>	<b>27</b>
<b>Más allá de un profesionalismo estrecho: una mirada integral</b>	<b>28</b>



## Introducción

Los cambios en educación son difíciles, complejos y prolongados. Son procesos largos en su gestación, diseño, aplicación y despliegue. Lo que un Presidente y un Ministro siembran no se cosecha sino hasta varios gobiernos después.

Mejorar la educación de un país exige persistencia, vocación y trabajo en equipo. Los progresos son la consecuencia de múltiples factores que interactúan y se refuerzan entre sí de manera sistémica.

Los estudios y mediciones suelen arrojar resultados variados, y eso hace más difícil discernir lo que es esencial de cambiar. No hay recetas simples. Además, como los costos financieros son elevados y los resultados tardan en manifestarse, los gobiernos enfrentan la necesidad de conciliar la inversión en educación con sus potenciales efectos electorales.

Un bono en dinero a la familia es más directo, pues produce la percepción de mejoría inmediata. La construcción de grandes obras públicas se ve, pues su materialidad es indiscutible y se pueden inaugurar muchas durante un mismo periodo de gobierno. Estas obras suelen tener un reconocimiento palpable y dan más votos que inversiones en educación, las que con frecuencia son cuestionadas –sea por ignorancia, simplismo o afán crítico– por quienes imaginan frutos de rápida maduración, como si se tratara de una empresa.

Lograr un progreso en comprensión de lectura o habilidad matemática, o elevar un promedio nacional, a la par de aumentar la cobertura –en niños y jóvenes que antes se encontraban fuera de la escuela por discapacidad, por provenir de familias disfuncionales o carentes de recursos– puede tomar a lo menos una década. Ello, sin contar con que en educación hay múltiples actores con ideas, ideologías e intereses distintos y cada uno –en particular los más opinantes– cree saber cómo se arreglan las cosas con dos o tres brochazos.

La escasa comprensión de la complejidad de los factores involucrados en el mejoramiento de la educación conduce a formular apreciaciones tajantes como que “la educación es un desastre”, que no solo menosprecian los logros obtenidos y suelen venir acompañadas de recetas fáciles e inconducentes, sino que alejan cualquier posibilidad de solución y desmoralizan a profesores, directivos, expertos, funcionarios, padres y estudiantes. En tal sentido, el diagnóstico de la calidad de la educación debe ser certero y estar fundado en evidencias, y las acciones tendientes a elevarla deben estar inspiradas en una voluntad maciza.

Es posible, entonces, que los gobiernos se aproximen con cautela o resuelvan postergar decisiones, que –aunque son trascendentes– lucen azarosas o infructuosas. Peor es caer en la tentación simplista de jugar con medidas llamativas para ganar un aplauso pasajero, apostando a ganar en el corto plazo y decidiendo “que pague el siguiente” cuando las cosas no funcionan.

Por ello es tan decisivo capturar con sabiduría la oportunidad de impulsar acuerdos sustantivos para convenir cambios de envergadura y hacerlo con seriedad, informando y consultando para alcanzar el respaldo y la eficacia que requieren los cambios profundos y perdurables en educación. Chile ha avanzado en las dos décadas previas al bicentenario. En este momento, las condiciones son favorables para corregir, innovar y dar un salto aun mayor.

## Partícipe del acuerdo educacional 2006–2007

Como presidente del Partido por la Democracia, junto a mis colegas de los partidos de la Concertación<sup>1</sup> y de la Alianza<sup>2</sup>, tuve el privilegio de ser partícipe del último acuerdo educacional de 2006–2007

1. *La Concertación de Partidos por la Democracia (conocida también como Concertación) es una coalición de partidos políticos de izquierda, centroizquierda y centro que gobernó Chile desde el 11 de marzo de 1990 hasta el 11 de marzo de 2010.*

2. *Coalición de centro–derecha integrada por dos partidos políticos: la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN).*

Es decisivo capturar con sabiduría la oportunidad de impulsar acuerdos sustantivos para convenir cambios de envergadura y hacerlo con seriedad, informando y consultando para alcanzar el respaldo y la eficacia que requieren los cambios profundos y perdurables en educación.

El “Pingüinazo”  
difícilmente  
se puede  
calificar como  
el catalizador  
óptimo para  
desatar esos  
cambios,  
pero así es la  
política. Las  
ideas estaban  
maduras y la  
ciudadanía  
tomó  
conciencia  
masivamente  
de la  
necesidad  
de empujar  
reformas  
en pro de la  
calidad, la  
igualdad y  
la creación

sellado en La Moneda, al igual que de seguir de cerca los desafíos y resultados de su implementación. Para quienes emprenderán los nuevos cambios y acuerdos, me parece útil contextualizar el escenario que lo antecedió.

Al asumir el Ministerio y luego de observar, como senador, los obstáculos para conseguir la aprobación de proyectos de ley en el Congreso -no olvidemos que el proyecto de reforma de la educación superior del Presidente Aylwin fue tramitado por más de 12 años y nunca aprobado- estaba convencido que si no destrabábamos algunas reformas en disputa nos quedaríamos más rezagados, en perjuicio de los niños más pobres, de la educación pública y de la calidad general, que poco se supervisaba, especialmente en las universidades privadas, que se habían creado en dictadura y expandido al amparo de la legislación de Pinochet.

Estaba convencido de la necesidad de destrabar algunas reformas educativas con el objeto de acelerar el tranco en vísperas del bicentenario.

Mi participación en la dirección de la segunda vuelta de la campaña de la entonces candidata, Michelle Bachelet, reforzó mi convicción de que su gobierno debía dar un nuevo impulso a la cobertura y calidad de la educación. A poco de iniciarse ese gobierno, se abrió una oportunidad de cambios mayores, activada por la manifestación sin precedentes de los estudiantes secundarios en 2006. “El pingüinazo”<sup>3</sup> sacudió el sistema. Que los jóvenes secundarios levantaran la bandera de la educación, era un fenómeno notable. Cuántas veces oíamos decir que los jóvenes se habían distanciado de la política y de los temas colectivos, que la dictadura había aplacado su inquietud. Y ahora eso se desmentía, y de la mejor forma, luchando por la educación. El “Pinguinazo” difícilmente se puede calificar como el catalizador óptimo para desatar esos cambios, pero así es la política. Las ideas estaban maduras y la ciudadanía tomó conciencia masivamente de la necesidad de empujar reformas en pro de la calidad, la igualdad y la creación de nuevas instituciones. Los estudiantes secundarios crearon condiciones nuevas que los políticos no habíamos podido conseguir. Había que coger esa oportunidad.

Desde el gobierno del Presidente Aylwin se habían comenzado a desarrollar iniciativas para materializar esas ideas: mejoría a los profesores, programas para las escuelas de menores recursos, cambios curriculares. Hacerlo era un compromiso y una decisión política principal que fue creciendo en importancia año a año.

La reforma educacional iniciada con el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle involucró la jornada escolar completa (JEC), nueva infraestructura y otros mejoramientos. Durante el gobierno de Ricardo Lagos impulsamos cambios sustantivos que requirieron de difíciles diseños, arduas negociaciones y largas tramitaciones de proyectos de ley.

En la campaña de Lagos se levantó una promesa: que ningún joven con mérito quedara fuera de la educación superior por falta de recursos de la familia. Para entonces, las manifestaciones de estudiantes universitarios en demanda de financiamiento para estudiar, becas y créditos, se habían extendido en el país. En ese contexto, se adoptaron dos decisiones. Primero, reorganizar el sistema de crédito estatal de los alumnos de las universidades del Consejo de Rectores, ampliándolo a los tres primeros quintiles de ingreso familiar para cubrir un “arancel de referencia”, definido por el Ministerio de Educación para fijar el monto de becas y créditos estudiantiles. Y segundo, implantar un sistema de financiamiento público para los estudiantes de menores ingresos de universidades privadas e institutos de formación técnica, permitiendo su ingreso gracias al aval del Estado, eximiendo así a los padres de financiar anticipadamente los estudios. A la sazón no existía financiamiento alguno para esos estudiantes. El joven, una vez egresado pagaría ese crédito. Y el costo sería mucho más bajo que lo que cobraba la banca, por contar ahora con la garantía estatal.

Apenas se resolvió el tema de la educación superior, consiguiendo importantes recursos adicionales, y luego de un acuerdo con las organizaciones de estudiantes universitarios, irrumpieron los estudiantes

3. El “pingüinazo” fue el movimiento encabezado por los estudiantes de secundaria en 2006 para exigir cambios en educación. El nombre alude al uniforme escolar de los protagonistas.

secundarios, principalmente de liceos públicos. Luchaban por la calidad de su educación y sus desiguales posibilidades de acceder a la educación superior. Organizaron movilizaciones y tomas. Era necesario abrir un espacio de diálogo. Con sus dirigentes convinimos constituir una mesa de trabajo con funcionarios del Ministerio de Educación para conversar, recoger las observaciones de los alumnos e informarles sobre cifras, leyes, costos y razones. Al final, en noviembre de 2005, se logró una plataforma de acuerdos que fue firmada por los dirigentes y el Ministerio. El proceso no fue fácil, pero imperó la buena voluntad y responsabilidad de los dirigentes, y el gobierno consideró necesario y posible emprender los cambios pactados. Ese mismo mes habíamos enviado al Congreso un nuevo proyecto de ley para incrementar los recursos a las escuelas más necesitadas, que denominamos “Subvención Escolar Preferencial” (SEP).

Como Ministro de Educación, para mí resultaba evidente que existían condiciones para dialogar y avanzar en los temas más urgentes: elevar los recursos para “emparejar la cancha” a favor de los niños y jóvenes de menores ingresos, concentrarse en medidas que estimularan una elevación de la calidad de la educación para todos, y que corrigieran –al menos en parte– el desbalance de ingresos a la educación superior de los jóvenes provenientes de liceos público– municipales.

## La sorprendente irrupción de los estudiantes secundarios en 2006

Las cosas se complicaron en 2006. Luego del cambio de Gobierno, no se dio la requerida continuidad a los acuerdos alcanzados con los estudiantes secundarios. A poco andar, se generalizó el mencionado “pingüinazo”.

Los dirigentes levantaron una propuesta coherente y –en buena parte– viable, basada en la propia plataforma de acuerdos firmada meses antes. Las conversaciones realizadas al inicio del gobierno de la presidenta Bachelet, a mi juicio, fueron mal encaminadas y no fructificaron. Para bien del país, en esas circunstancias surgió como bandera el cambio de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) dictada por Pinochet el 10 de marzo de 1990, un día antes de que el presidente Aylwin asumiera el mando de la nación. Su modificación requería un quórum de 4/7 en el Congreso, que la Concertación jamás alcanzó en sus 20 años de gobierno, por el sistema electoral y los senadores designados.

La demanda estudiantil tenía un claro sentido político–estratégico, pues la ley vigente –promulgada sin Parlamento y sin participación de la comunidad educativa– se inclinaba claramente por el mercado como regulador, propiciando la privatización y debilitando el rol conductor del Estado. A pesar de los ingentes recursos y aumento de la cobertura logrados en democracia, como consecuencia de la LOCE la educación pública inició una paulatina declinación a favor de la educación particular subvencionada.

Los jóvenes habían sacudido la conciencia nacional, levantando un tema incuestionable. El Gobierno resolvió preparar una nueva ley general de educación que, por requerir quórum calificado en el Congreso, exigía de un entendimiento con la oposición. Se levantaron propuestas de uno y otro lado, y en varios momentos su viabilidad apareció clausurada.

Recuerdo, entonces, algunas conversaciones entre los sectores más abiertos de gobierno y oposición para explorar una base común e inducir a nuestros partidos y parlamentarios a crear los espacios que la situación demandaba. Nuestra apreciación era que existían puntos de coincidencia, que –aunque no satisfacían del todo a las partes– eran relevantes para el futuro.

## Conversaciones para diseñar la nueva Ley General de Educación (2007)

La exploración de un acuerdo motivó una reunión de presidentes de partidos de la Concertación y expertos con el gobierno. En esta se evaluó la conveniencia del acuerdo y se precisaron sus contenidos esenciales para intentar un entendimiento con la oposición.

La demanda estudiantil tenía un claro sentido político–estratégico, pues la ley vigente –promulgada sin Parlamento y sin participación de la comunidad educativa– se inclinaba claramente por el mercado como regulador, propiciando la privatización y debilitando el rol conductor del Estado.

Las principales metas de la Concertación fueron establecer normas que corrigieran las desigualdades y discriminaciones, perfeccionar la supervisión de los establecimientos particulares subvencionados y fortalecer la educación pública. Este último tema fue descartado por la oposición. Entonces, contemplamos la idea de elaborar un proyecto de ley adicional para la educación pública que fuera incluido en los acuerdos con la derecha para su discusión en el Congreso.

Desde 2005, la atmósfera a favor de un consenso se venía despejando gracias a los acuerdos y avances alcanzados en dos proyectos de ley: el de subvención preferencial y el de acreditación de universidades y carreras. Especialmente atingentes al debate sobre calidad de la educación escolar fueron los progresos para dotar de mayores recursos a las escuelas y liceos que acogieran alumnos de familias más modestas, los cuales vincularon la mantención de los aportes adicionales a convenios de resultado con la dirección de cada establecimiento, estimulando con ello la innovación y autonomía.

En ese entonces, la derecha era contraria, como hoy, a otorgar apoyo preferente a las escuelas públicas y a regular a las particulares. Rechazaba condiciones o requisitos adicionales para ser sostenedor<sup>4</sup> privado y se oponía a la prohibición de seleccionar alumnos en los establecimientos financiados por el Estado. El tema del lucro en la educación fue otro elemento de tensión y divergencia.

La opinión pública ya estaba sensibilizada y dispuesta a respaldar acciones tendientes a mejorar la calidad de la educación. Las nuevas y más frecuentes mediciones de desempeño a nivel nacional e internacional crearon mayor conciencia de la necesidad de modificar la organización y regulación del sistema educativo. Se abría una etapa.

## Los puntos polémicos

La Concertación y la Alianza enfrentaban una reforma educacional con miradas y lógicas diferentes. Esas diferencias de origen histórico proyectaban a las realidades del siglo XXI las distintas concepciones y paradigmas sobre educación de progresistas y conservadores, laicos y religiosos, ricos y pobres, izquierdas y derechas. Las ideas subyacentes en esas visiones se manifestaron en tres temas principales.

*La primera y esencial área de diferencias se refiere al rol del Estado.* Para la mayoría de la Concertación y el pensamiento de centroizquierda e izquierda, al Estado le corresponde definir las bases curriculares y garantizar que en estas se plasmen los valores democráticos, el respeto a los derechos humanos, el sentido de inclusión y pertenencia a una comunidad que comparte valores de igualdad. Garantizar a todos el acceso a la educación –la gran creadora de movilidad e igualdad de oportunidades– implica fortalecer la educación pública, detener su progresiva contracción y establecer regulaciones apropiadas al ejercicio de la educación privada.

Los sectores de la Alianza privilegian la libertad de enseñanza, la menor intervención del Estado en el funcionamiento de las escuelas y liceos particulares, la disminución de contenidos comunes y de restricciones al financiamiento privado, así como la igualdad de trato por parte del Estado a establecimientos públicos y privados subvencionados.

*Una segunda área de diferencias correspondió a la propiedad de los establecimientos y al lucro como motivación de su gestión.* Para el progresismo y la Concertación, la educación pública tiene el doble valor de ser garante de formación republicana y de acceso a una enseñanza de calidad para todos. En consecuencia, desde esta perspectiva al Estado le compete apoyar resueltamente. Cuando se trata de niños y jóvenes de familias de menores recursos económicos y escaso capital cultural, esta responsabilidad es insustituible. En suma, el progresismo y la Concertación entienden la escuela pública como el espacio en el que la sociedad construye inclusión e igualdad, educa y disemina los valores de libertad, igualdad de derechos, diversidad, convivencia con tolerancia, cultivo de la democracia y solidaridad.

4. Los sostenedores son, en la práctica, los dueños y administradores de las escuelas, ocupando el lugar que hasta 1990 tenía el Estado a través del Ministerio de Educación Pública. Pueden ser municipales o privados.

La Concertación y la Alianza enfrentaban una reforma educacional con miradas y lógicas diferentes. Esas diferencias de origen histórico proyectaban a las realidades del siglo XXI las distintas concepciones y paradigmas sobre educación de progresistas y conservadores, laicos y religiosos, ricos y pobres, izquierdas y derechas.



La derecha y la Alianza, si bien enfatizan varios de los valores mencionados, tienen preferencia por las escuelas y liceos privados. Según sus argumentaciones, los test de habilidades revelan una preeminencia de los particulares en el rendimiento educativo respecto de los públicos, sin atención a los niveles socioeconómicos del alumnado. Para la derecha no cabe adoptar medidas especiales para la educación municipal (pública), ni cambiar disposiciones legales o proveer mayores recursos, sino –a lo más– eliminar algunas rigideces del estatuto docente para una buena gestión del cuerpo docente. Las familias deben elegir y, a su juicio, las particulares son mejores.

*La tercera diferencia concierne a la reorganización institucional del sistema público y las exigencias mayores a los sostenedores privados.* En la Concertación se compartía la necesidad de modificar las rígidas disposiciones que impiden una mejor gestión de las escuelas públicas, pero se advertía que el menor rendimiento se originaba principalmente por el nivel socioeconómico y educacional más bajo de la familia, y no por la propiedad de la escuela. La demostración de ello era que los establecimientos públicos califican igual o mejor que los particulares subvencionados cuando se compara el aprendizaje de niños de un mismo nivel socioeconómico. Por ello, para la Concertación resulta esencial aprobar un proyecto de ley de reorganización y fortalecimiento de la educación pública. Ese fue el compromiso del Gobierno de la presidenta Bachelet con los partidos de su coalición como requisito para negociar con la oposición de entonces.

A ello se agregó un cuestionamiento a la pobre calidad de algunos sostenedores privados y al lucro como motivación de su gestión. Con ese propósito, la Concertación propuso que los privados que quisieran instalar una escuela o liceo debían poseer un grado mayor de educación y recursos financieros suficientes para encarar bien su responsabilidad. También se alegó la supresión del lucro en los establecimientos privados subvencionados.

Inicialmente, como suele acontecer en los debates democráticos, las posturas se polarizaron. Luego de las reflexiones conjuntas, la Alianza reconoció la conveniencia de establecer mayores exigencias de formación académica a los sostenedores –acordes con la relevancia de su misión– y la Concertación acogió una fórmula que normara el lucro, admitiendo su reinversión exclusivamente en iniciativas educacionales. Además, se convino una nueva modalidad: los sostenedores dejarían de ser personas naturales. Todos debían constituirse como personas jurídica con giro único en educación.

## Razones para buscar un acuerdo

Las circunstancias eran propicias, pero no fáciles, para un acuerdo.

El país había realizado progresos sustantivos en educación, que ofrecían una base sólida para ingresar a una nueva etapa. Cumplido en gran parte un trascendental avance en la cobertura, había que dar nuevos pasos. Estos involucraban una creciente complejidad técnica y política, como destrabar los impedimentos con la oposición, llegar a acuerdos con los gremios, informar a los padres, lograr recursos, comprometer a las universidades, reformar las instituciones, en fin: exigir más de todos.

La aprobación de la Reforma Constitucional en 2003, que garantizó doce años de escolaridad obligatoria y gratuita, y que fue acompañada de otra ley para incentivar la retención en secundaria; la universalización de kínder (con subvención pública) y, luego, del prekínder (en la ley de subvención escolar preferencial); la construcción masiva de salas cuna, el salto en cobertura en preescolar (0–2 años) entre 2006 y 2010; la contundente ampliación del financiamiento a la educación superior y su extensión a jóvenes de menores ingresos en universidades y centros de Formación Técnica (CFT), todo ello hacía necesario y posible acometer nuevos desafíos para acrecentar la calidad de los aprendizajes.

El mejoramiento de la calidad de los aprendizajes hasta la celebración del Bicentenario de Chile en 2010 también se sustentó en una política resuelta y sostenida de crear una base material, con recursos humanos y financieros que aumentaran la inclusión social.

Cumplido en gran parte un trascendental avance en la cobertura, había que dar nuevos pasos. Estos involucraban una creciente complejidad técnica y política, como destrabar los impedimentos con la oposición, llegar a acuerdos con los gremios, informar a los padres, lograr recursos, comprometer a las universidades, reformar las instituciones, en fin: exigir más de todos.

El cambio desde 1990 fue enorme. Entonces muchos niños llegaban a clases con hambre. En esas condiciones, difícilmente podían aprender. A través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) se organizó un sistema eficiente, que incluye desayunos y almuerzos y que se amplía a diario. Para muchas familias esa era –y sigue siendo– la alimentación principal del niño, que además se transformó en un incentivo a favor de la matrícula y contra la deserción escolar. La Jornada Escolar Completa favoreció a niños que, careciendo de los estímulos necesarios en su hogar, contarían con mayor atención y dedicación de sus profesores. Por otra parte, las madres ganaron tiempo para trabajar tranquilas fuera del hogar, y se puso en marcha un ambicioso programa de construcción de establecimientos educacionales, llegando a inaugurarse uno por día en 2005.

Se proveyó de computadores y, desde entonces –para compensar las desigualdades entre hogares– se ha extendido la banda ancha a todas las escuelas a través del programa Enlaces; se instalaron bibliotecas –primero en cada liceo y luego en las escuelas primarias– y se incrementó de dos a quince millones la entrega de textos de estudio gratuitos a alumnos, entre 1990 y 2010. Los currículos fueron perfeccionados sobre la base de la experiencia nacional e internacional, y los profesores recibieron más apoyo para prepararse y formarse.

La elevación de los sueldos de los profesores alivió su trabajo, disminuyendo esa circulación desgastante por varios establecimientos para completar una renta básica. Las escuelas de pedagogía recibieron nuevos recursos en becas aumentando el número de estudiantes, además de fondos para modificar programas y ampliar su infraestructura a través del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior (MECESUP) del Ministerio de Educación. Adicionalmente, se incrementaron planes de formación en servicio en varias disciplinas, en particular en ciencias, matemáticas e inglés.

A lo anterior se agregaron nuevas mediciones, indispensables para contar con evidencia empírica para adoptar decisiones certeras. Se extendió el Sistema de Medición de Calidad de la Educación – SIMCE (2 cada año) y Chile fue pionero en América Latina en incorporarse a las evaluaciones internacionales PISA, TIMSS, UNESCO, Inglés, y a las mediciones de conocimientos de profesores de matemáticas (*“Breaking the Cycle. An International Comparison of US Mathematics Teacher’s Preparation”*, Michigan State University, 2010). También se efectuó la evaluación del plan INICIA<sup>5</sup> y se amplió la evaluación docente.

## Desde 2009 comenzaron a arribar buenas noticias. Los resultados mostraron un despegue

Primero fue el propio SIMCE a los alumnos de 4° año básico, que reveló un aumento de 6 a 7 puntos en matemáticas y en lectura, incremento estadísticamente significativo, que augura un progreso futuro.

Segundo, el informe McKinsey *“How the World’s Most Improved Systems Keep Getting Better”* (2010) destacó el ascenso del sistema educativo en Chile, que escaló desde “poor” (deficiente) a “fair” (regular) entre 2000 y 2005. Después de 2006, el país comenzaba a tomar medidas para apuntar a “good” (bueno), en la clasificación del estudio mencionado.

Y, tercero, el gran salto en las pruebas PISA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE, (*“PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do”*, OECD, 2010) que revelan cómo Chile subió 40 puntos en lectura y adelantó en ciencias y matemáticas entre jóvenes de 15 años, colocándose en primer lugar de América Latina entre 2000 y 2009.

---

5. Programa de Fomento a la Calidad de la Formación Inicial Docente, que contempla la evaluación Inicia que se aplica a egresados de programas de formación inicial docente.

El ingreso de Chile, en enero de 2010, a la OCDE –institución que reúne a los países desarrollados y aquellos emergentes que exhiben buenas prácticas de gobierno– nos colocó una vara más alta. Si bien nuestro país se empina al primer lugar de América Latina en resultados de aprendizaje, la brecha es enorme respecto de países europeos y asiáticos (en particular China–Shanghai, Singapur, Corea del Sur, China–Hong Kong). En comparación con Europa, ese atraso existió siempre y era mayor que hoy. Hasta 2000, nunca lo habíamos medido. Distinto es en relación a los asiáticos, cuyo progreso ha sido excepcional y nos revela que Chile puede acortar distancias más velozmente de lo que pensamos.

Si nos comparamos con los países nórdicos, ellos completaron su cobertura en educación básica a la vuelta del siglo XX. Nosotros lo hicimos en la década del sesenta, medio siglo más tarde. La secundaria fue cubierta por ellos a mediados del siglo pasado. Nosotros, a comienzos del XXI, medio siglo después. El énfasis de las políticas de todos los países nórdicos en los últimos 50 años se colocó en apoyar la calidad técnica y estima social de sus docentes, incrementando el financiamiento y fortaleciendo a las escuelas como instituciones de aprendizaje. Los estudios comparativos revelan insuficiencias en la preparación de nuestros maestros para avanzar en las etapas siguientes. Aquí radica la principal causa y la tarea prioritaria para alcanzar nuevos progresos.

Corea del Sur es un caso notable. Recién conquistada su independencia de los japoneses en 1945, quienes los habían anexado como colonia en 1910 –año en que nosotros festejábamos 100 años de vida independiente– y destruida por una guerra en los primeros años de la década del 50, Corea del Sur ha logrado resultados impresionantes en educación, única forma de sostener y explicar un avance industrial sin parangón. ¿Cómo lo consiguieron? ¿Por qué no hacerlo nosotros?

Con todo, los logros de las últimas dos décadas nos dotan de una plataforma para dar un nuevo salto. Pero la lección de los asiáticos también nos eleva la vara y nos muestra que, cuando un salto es respaldado por un gran compromiso nacional, es posible darlo en plazos más breves.

En educación terciaria, técnica y universitaria, también vale la pena una observación general, para profundizar más adelante. El aumento del financiamiento (crédito con aval del Estado y becas) y la acreditación de universidades aumentaron la cobertura y activaron la mejoría de la calidad, y nos permitirán acortar distancia. Pero estamos aún lejos de las naciones desarrolladas en cuanto al financiamiento del Estado a estudiantes de menores ingresos y a las universidades públicas, a la investigación científica y a la calidad de la enseñanza.

## ¿Qué acuerdos valieron la pena?

Quisiera rescatar elementos positivos que motivaron a mi partido y a mí, como Ministro de Educación, a concurrir al acuerdo firmado en La Moneda por los presidentes de partido a fines de 2007.

La nueva Ley General de Educación, así como la creación de una Agencia para la Calidad y una Superintendencia de Educación, fueron fruto de esa disposición positiva. Además, se concordaron dos criterios principales: aumentar el financiamiento para niños más vulnerables, y elevar los estándares de calidad para todos, creando un sistema que promueva y asegure ese objetivo. Asimismo, se exploró y arribó a un razonable equilibrio entre los propósitos de fortalecer la regulación del Estado y otorgar el debido espacio a la libertad de enseñanza.

Estos acuerdos incorporaron nuevos requisitos académicos para ejercer la función de sostenedor: personería jurídica y giro único. Se prohibió la selección de alumnos desde pre kínder a 6° básico, a fin de evitar discriminación y hacer de la escuela un espacio de integración social y vida democrática superior al que hoy es. También se consagró la prohibición de despedir a un alumno durante el año escolar por impedimento económico de sus padres.

Fue fácil concordar con la derecha un cambio en la extensión de los ciclos de Enseñanza Básica y Media, que retornará progresivamente –hasta 2018– a la secuencia 6 años cada uno. Esta era una

Los estudios comparativos revelan insuficiencias en la preparación de nuestros maestros para avanzar en las etapas siguientes. Aquí radica la principal causa y la tarea prioritaria para alcanzar nuevos progresos.

medida indispensable, ya que los rendimientos de 7º y 8º básico dejan mucho que desear. ¿La razón? Los profesores de Educación Media están más capacitados para enseñar a jóvenes de 13 a 15 años. Extender su responsabilidad de cubrir 8 años y en todas las disciplinas, es una exigencia desmedida para los profesores de Educación Básica. Para corregir esa debilidad, se coincidió en la conveniencia de habilitar desde ya a los profesores de Educación Media para ir cubriendo clases de 7º y 8º básico, y lograr frutos en plazos más cortos.

A la vez, las comisiones legislativas concordaron continuar la evaluación docente y afianzar la concursabilidad de directores, sometiéndolos a cursos de perfeccionamiento especiales para el liderazgo educativo de sus comunidades. También se evaluó positivamente el modelo de contratos por desempeño como base para canalizar nuevos recursos, establecido en la ley de subvención escolar preferencial.

No obstante, quedó pendiente una pieza esencial para ejecutar integralmente un rediseño institucional: una nueva administración de la educación pública municipal y estatal. Esta última comprende a cerca de 70 liceos técnicos en manos del Estado y en su mayoría de gestión privada, normados por el decreto 3165 del Ministerio de Educación.

Una vez que fructifiquen estos acuerdos, se podrá apreciar que dimos un paso valioso, mostrando la eficacia de un acto inteligente en democracia: el logro de acuerdos cuya implementación y efectos trascienden un período de gobierno.

Una conclusión fluye con fuerza: cuando se inicia un diálogo con la intención de arribar a puerto, se entra con unas ideas y se sale con otras. Cuando uno aborda el proceso de conversación y debate con apertura mental y voluntad de innovar, se hallan fórmulas nuevas, surgen miradas y soluciones antes impensadas.

## Enseñanzas: ¿cómo emprender nuevos acuerdos?

Creo firmemente que algunas lecciones aprendidas en mis recientes experiencias pueden contribuir a un aprendizaje colectivo.

Una conclusión fluye con fuerza: cuando se inicia un diálogo con la intención de arribar a puerto, se entra con unas ideas y se sale con otras. Cuando uno aborda el proceso de conversación y debate con apertura mental y voluntad de innovar, se hallan fórmulas nuevas, surgen miradas y soluciones antes impensadas.

La exploración de acuerdos no consiste en confrontar dos posiciones y tratar de sacar el mayor porcentaje de la propia; tampoco exclusivamente en buscar una posición intermedia entre dos visiones contrapuestas, sino en examinar soluciones que traduzcan los resultados esperados por ambas partes en acción eficaz. Siempre hay un margen para avanzar de manera que la situación inicial mejore en algún grado para todos. No se trata de un juego de suma cero. Como se señaló en el propio texto firmado por los presidentes de partido, *“hemos aceptado dejar atrás algunas de nuestras posturas en pos de alcanzar un acuerdo”*.

Asimismo, la democracia adquiere prestigio y se afianza cuando se logran avances concretos para la gente. No bastan los procesos electorales: se deben producir frutos tangibles entre elecciones. La democracia se aprecia como modelo civilizado de organización política, pero su legitimidad también se acrecienta al mostrar resultados perceptibles y eficaces.

En educación no hay revoluciones abruptas ni cambios espectaculares. No existen atajos ni varitas mágicas que reemplacen un trabajo sistemático, persistente y riguroso en múltiples frentes, y con todos los actores alineados. Los grandes cambios surgen de acciones múltiples, incansables, que responden a muchos pequeños desafíos.

Las políticas públicas demandan –y demandarán cada vez más– participación ciudadana para su mejor diseño, rápida implementación y transparencia. El progreso es rápido cuando se cuenta con una comunidad educada e informada, que conoce ejemplos y experiencias. Por tanto, el diseño e implementación de las políticas públicas debe contemplar consultas ciudadanas y contar con la participación de la comunidad educativa. En ese sentido, la intensidad del debate actual sobre educación abierto en los medios de comunicación es un signo auspicioso.

La educación es un sistema complejo y difícil de reformar. La cantidad y diversidad de variables, estudios, experiencias, actores e intereses que involucra conspiran contra cualquier enfoque o intento simplista. Como lo mencioné anteriormente, muchos juzgan lo realizado y proponen qué hacer sin mayor conocimiento, ignorando o desmereciendo los años de esfuerzo y dedicación que son la base de los grandes avances logrados hasta hoy, y de aquellos que será posible obtener a futuro. Otros presumen que todo se arregla con más dinero o se deslumbran con anuncios rimbombantes, que no se fundan en evaluaciones sólidas, realistas y con verdadera proyección. En el Parlamento se debaten posturas contrastantes y llamativas que con frecuencia se polarizan, pero –en mi experiencia– los parlamentarios son (y yo mismo lo fui durante ocho años) capaces de alcanzar acuerdos cuando asumen el debate en forma responsable y constructiva.

Este es el escenario en el cual considero que deben situarse los impulsores de reformas. La búsqueda del consenso, entendido como el acuerdo de las principales fuerzas políticas y sociales en torno a ideas y políticas específicas y sustentables, requiere convocar a muchos actores para concitar y conciliar respaldos.

## Partícipes de un consenso

¿Cuáles son las principales organizaciones políticas, sociales y técnicas indispensables para viabilizar los cambios que la educación requiere en Chile?

Primero, **los profesores**. Es un error pretender cambios importantes sin su compromiso, menos contra sus organizaciones. No bastan las órdenes, ni los incentivos materiales ni las sanciones. La calidad no se impone. Nada reemplaza la vocación de los maestros por mejorar la calidad de la enseñanza. Lograr elevarla exige un caminar conjunto, con la mayoría, aunque sea progresivo. Paralelamente, es imperioso debatir en espacios que trasciendan la organización corporativa de los docentes, que suele caer en intransigencias que a veces afectan a los propios profesores, la calidad de la enseñanza, y que desprestigian fatalmente a la educación pública que dicen defender.

Al **Gobierno** le compete la responsabilidad mayor. Este debe fijar una estrategia y prioridades claras. De lo contrario se propaga la confusión. Debe recoger el sentir ciudadano y darle forma con propuestas eficaces. En Chile, la responsabilidad del Estado en la educación no puede escabullirse con más privatización. La ciudadanía está informada para rechazar las medidas engañosas.

El **Ministro de Educación** debe poseer visión y fuerza política, constituir equipos, escuchar y apoyarse en la experiencia acumulada en el Ministerio. Un ministro débil, zigzagueante, sin claridad de propósito –o más inclinado al efectismo que a la eficacia– rendirá o durará poco. Como el impacto de las medidas no exhibe frutos inmediatos, una gestión efectista puede hacer de cortina de humo, ocultando los temas de fondo y postergando las verdaderas soluciones.

Los **diputados y senadores** requieren de particular atención. Es fundamental proporcionarles toda la información que explique debidamente el alcance de cada proyecto de ley y que permita disipar sus dudas. Es habitual que los parlamentarios se inclinen por incorporar nuevos temas, lo que hace más difícil lograr su aprobación. A partir de mi experiencia como senador y ministro, me inclino por proyectos de ley focalizados y específicos, más fáciles de tramitar, siempre que a la vez se muestre al Congreso un diseño general que se materializa mediante un programa con varias iniciativas y con pasos sucesivos. Ello es mejor que un gran paquete que aspira a satisfacer a todos pero que, en la práctica, termina enmarañando el proceso y paralizando cualquier avance.

Cuando de verdad se aspira a alcanzar un acuerdo, es esencial perfilar un espacio de convergencia entre gobierno y oposición, creando instancias de diálogo que permitan informar y escuchar.

La importancia de los **padres y apoderados** en el proceso de mejoramiento de la educación es vital. A pesar de que hasta ahora se involucra una minoría, cuando lo hace su aporte es relevante y debe

Un ministro débil, zigzagueante, sin claridad de propósito –o más inclinado al efectismo que a la eficacia– rendirá o durará poco. Como el impacto de las medidas no exhibe frutos inmediatos, una gestión efectista puede hacer de cortina de humo, ocultando los temas de fondo y postergando las verdaderas soluciones.

estimularse. La participación de padres y apoderados también es relevante durante la discusión de las nuevas medidas. Lamentablemente, en Chile existen pocas organizaciones de padres y apoderados con capacidad de propuesta. La gran mayoría de las familias se siente escasamente preparada para intervenir organizadamente en un proceso de reflexión. Conviene al país estimular esa participación, pues aporta una mirada complementaria, educar a los propios padres en las complejidades de la educación. Padres que se preparan para ayudar a sus hijos, acompañándolos con orientación, afecto e interés, acrecientan la seguridad y autoestima de los alumnos con incontables beneficios. Y también contribuyen al mejor diseño de las políticas públicas.

Una sistemática labor de difusión, explicación y motivación orientada a padres y madres se transforma en un respaldo político fundamental para los cambios en la educación.

Los **sostenedores**, en particular los alcaldes que han de ejecutar las acciones que se aprueben, deben tener una voz y sentirse parte del proceso. Si su participación se remite a una formalidad y solo se les exige colocar recursos, se corre el riesgo de demorar la puesta en marcha de las medidas o de una débil implementación.

La **comunidad educativa** –directores, profesores, alumnos, padres, expertos, funcionarios, sostenedores– es un aliado principal en el proceso de continuación y profundización de la reforma educacional.

Los Diálogos Ciudadanos por la Calidad de la Educación, que instalé en 2004 y 2005, nos revelaron las prioridades y criterios percibidos por los representantes de esa comunidad, reforzando convicciones, corrigiendo iniciativas y otorgando más confianza al Ministerio. Los “consejos escolares” incorporados en la ley sobre Jornada Escolar Completa constituyen una fórmula de interacción de los distintos actores de cada establecimiento, útil para detectar y anticipar problemas e impulsar innovaciones con el respaldo de todos. Deben reactivarse.

Finalmente, quisiera insistir en una recomendación para quienes estén verdaderamente interesados en acometer cambios significativos y perdurables en educación: deben evaluar con rigor los resultados, procesos y la organización existente, sin menospreciar o desechar *a priori*. Hay mucha gente comprometida de corazón, que efectúa loables esfuerzos y se desempeña con excelencia. La tentación de hacer juicios descalificatorios, a la bandada, acarrea desánimo en los mejores. Y, en educación, su buena disposición y entusiasmo son fundamentales. Se debe actuar de manera firme con los negligentes y estimulante con los diligentes.

## Experiencias aleccionadoras

A continuación relataré algunas de las acciones que impulsé como ministro, a partir de 2003, al igual que los obstáculos que encaramos y caminos que seguimos como gobierno, unos con éxito, otros con fracaso.

**Extensión a 12 años la escolaridad obligatoria y gratuita.** El proyecto de Reforma Constitucional para extender a 12 años la escolaridad obligatoria y gratuita fue de fácil aprobación, en 2003. Lo había presentado en mi calidad de senador, pero no logré avanzar mucho. Como bien sabe todo parlamentario, resulta difícil aprobar mociones parlamentarias sin la anuencia del Ejecutivo.

Mi propuesta fue compartida por la entonces Ministra, Mariana Aylwin, pero percibí que generó menos interés entre otros asesores del Presidente Lagos. Se esgrimían dos razones para cuestionarla. Una, que la cobertura en Educación Media se estaba logrando sin necesidad de reforma constitucional y, la otra, que si la demanda por ingresar a esta se disparaba, no podría satisfacerse de inmediato, por lo que podía transformarse en una promesa incumplida. Aunque la postura del Presidente frente a esta propuesta era favorable, escuchaba las aprehensiones de sus asesores, cuya preocupación por los potenciales riesgos a veces se interpone en el camino de potenciales avances.

El destino quiso que, tiempo después, yo mismo asumiera la cartera de Educación. Entonces, con cifras

Quisiera insistir en una recomendación para quienes estén verdaderamente interesados en acometer cambios significativos y perdurables en educación: deben evaluar con rigor los resultados, procesos y la organización existente, sin menospreciar o desechar a priori.

en la mano y la confianza de contar con respaldo en el Senado, propuse y obtuve respaldo del Presidente para dar el paso.

En ese tiempo existían senadores designados y no contábamos con mayoría de la Concertación. Preparé un nuevo proyecto de reforma. Este proyecto acogió ideas de senadores y diputados y, en tres meses, obtuvo el voto casi unánime del Congreso. Sin duda, el que fuéramos colegas y los conociera ayudó mucho, pues entre los propios senadores –sean de gobierno u oposición– se crea una relación más fluida y cercana.

Mi experiencia en ambos poderes del Estado también me hizo ver las falencias del Ejecutivo en su forma de relacionarse con el Parlamento. Por un lado, en el Ejecutivo se tiende a desconocer la enorme labor que se realizan ambas Cámaras, tanto a través de “mociones” como del mejoramiento de los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo. Las incontables horas involucradas en ese trabajo no son valoradas al culminar el proceso. Los mensajes presidenciales y proyectos de ley del Ejecutivo rara vez mencionan las propuestas que los parlamentarios han presentado y desarrollado desde su génesis. Además, al momento de la promulgación, el Ejecutivo aparece como su único realizador.

Con ocasión de la reforma constitucional que extendió la obligatoriedad y gratuidad de la educación a la enseñanza media, consignamos en el Mensaje, texto del Ejecutivo que justifica y explica el propósito de un proyecto de ley, los nombres de senadores y diputados que habían presentado antes sus propios proyectos (mociones), lo que permitió contar con una mejor disposición desde el inicio. Enseguida, como una forma de reconocer la labor parlamentaria, propuse al Presidente de la República y al presidente del Senado que efectuáramos la promulgación de esta reforma constitucional en el mismo Congreso, al término de la sesión plenaria. Y así aconteció. El Presidente Lagos ingresó y presidió la sesión que acababa de finalizar bajo la presidencia del senador Zaldívar. Permanecieron todos, diputados y senadores. Esta modalidad no se volvió a repetir.

Meses más tarde se acogieron mociones de otros senadores para reformar la Constitución e incluir kínder y pre-kínder, sin exigirlo como prerrequisito para ingresar a la Educación Básica. Pocos años después se extendió la subvención del Estado para ambos, haciéndolos gratuitos.

Fue mucho más difícil conseguir la aprobación del proyecto de ley de evaluación docente, y casi imposible aquel que instauraba la concursabilidad de directores de establecimientos públicos.

**Evaluación docente.** La evaluación voluntaria, sin ley, ya se había intentado durante el Gobierno de Lagos. Sus primeras aplicaciones despertaron mucha oposición y rindieron escaso éxito. Era esencial contar con una ley para hacerla obligatoria. Al explicar al país que ello era imprescindible para lograr mejores aprendizajes, capté una vasta aceptación de padres y apoderados. También fue bien acogida por los parlamentarios, aunque algunos proponían posturas drásticas, como la exigencia de despido inmediato al profesor inepto. Ello colisionaba con el sentir de los profesores, temerosos de arbitrariedades y despidos.

El proyecto de ley fue aprobado en el Congreso. Para lograrlo, fue vital el trabajo conjunto y serio con el Colegio de Profesores. Su Presidente, Jorge Pavez, y la mayoría de su directorio comprendieron la importancia de que los propios maestros asumieran un liderazgo en el tema de la calidad, y compartieron la idea de que el sistema pretendía evaluar para corregir, más que para sancionar. Si bien estos formularon numerosas precauciones, se arribó a un primer acuerdo que fue sometido a dos plebiscitos por el Colegio de Profesores. Para el gobierno, su rechazo era un riesgo alto. Dejaría al Ejecutivo con menos capacidad política para insistir en el Congreso, tras un plebiscito aceptado por el Ministerio. Los directivos del Colegio de Profesores argumentaron a favor de los acuerdos alcanzados en sus asambleas en todo el país, y ganaron ambos plebiscitos.

Reconozco que hubo dura resistencia de un grupo reducido de profesores. Después de las votaciones, los dirigentes detractores llamaron a sus colegas a eludir las evaluaciones y muchos acogieron su emplazamiento. ¿Qué hacer con los que no acudían a la evaluación? Entonces optamos por agregar un nuevo artículo a la ley, estableciendo que la inasistencia al proceso evaluativo equivaldría a una calificación

insatisfactoria, y que dos calificaciones insatisfactorias consecutivas significarían la desvinculación de ese profesor.

Así se selló un éxito. Las complejas negociaciones y la decisión democrática de los profesores facilitaron un pleno respaldo parlamentario y se puso en marcha un proceso indispensable para fomentar un ascenso en la calidad de la educación: la evaluación docente.

Cuando relataba este ejemplo a Ministros de Educación de América Latina, se sorprendían y envidiaban esta posibilidad de diálogo en Chile. Por lo mismo, hago un sincero reconocimiento a los maestros y a la directiva del Colegio de entonces.

**Concursabilidad de directores de establecimientos públicos.** La batalla por implantar la concursabilidad de los directores fue mucho más dura. Como senador, tres años antes también había presentado un proyecto de ley sobre la materia, sin éxito. Como Ministro, decidí reenviar un nuevo proyecto desde el Ejecutivo. Sorprendentemente este se topó con la oposición cerrada de la derecha. Entendí su temor de que fueran despedidos los directores nombrados durante la dictadura y que llevaban muchos años de ejercicio.

Las negociaciones fueron arduas y, para destrabarlas, hubo que aceptar una absurda condición: que aquellos directores en ejercicio que perdieran el concurso mantuvieran la misma renta hasta su jubilación. El costo adicional debía ser asumido por municipios sin recursos. De allí que su aplicación fuera escasa. Me sorprendió observar que senadores de derecha parecían más preocupados de defender a un personal cuasi vitalicio, en muchos casos inepto, que tener buenos líderes educativos. Alegra escuchar que años después los mismos partidos que entonces se opusieron estén dispuestos a eliminar ese costo innecesario y facilitar la selección por concurso de los mejores directores.

**Subvención escolar preferencial.** La subvención escolar preferencial fue el último proyecto de ley que me correspondió impulsar en el Congreso. Todos los sectores políticos reconocían la necesidad de elevarla. Su costo era muy alto y, por tanto, los fondos debían asignarse a escuelas y liceos que acogían a los niños de familias de menores ingresos –que en su mayoría son atendidos por establecimientos públicos municipales– para ir acrecentándolos progresivamente. Para que esa asignación resultase útil debía ligarse a un convenio de compromisos asumido por la dirección del establecimiento, dotándolo de la debida autonomía para que pudiese actuar responsablemente.

Ya en las postrimerías del Gobierno del Presidente Lagos, parecía difícil alcanzar acuerdos financieramente viables y técnicamente eficaces. En ese momento, consideré que si seguíamos el camino habitual –primero elaborar un anteproyecto en el Ministerio de Educación y luego enviarlo al Ministerio de Hacienda– el tiempo no alcanzaría y el proyecto de subvención se nos entraparía. Optamos por conformar desde el inicio un equipo integrado por ambos ministerios, bajo la conducción del Director de Presupuestos, Mario Marcel, gran economista y experto en educación.

El proyecto consiguió equilibrar apropiadamente tres propósitos: elevar las subvenciones, focalizarlas en las escuelas que atienden a los niños de familias de ingresos más bajos y establecer contratos de desempeño renovables, si cumplían las metas de mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Este proyecto se debatió y aprobó en el Congreso durante el Gobierno de la Presidenta Bachelet, y hoy representa una opción eficaz para encauzar los incrementos de subvención que comprometan gobiernos sucesivos.

## Educación superior: los obstáculos que hubo que franquear

A diferencia de la educación escolar, en educación superior o terciaria predominan objetivos públicos y fuertes intereses privados, e interactúan otros poderes y actores.

El proyecto de ley de **acreditación de la calidad de las universidades** recibió una inmediata embestida de los propietarios y directivos de las universidades privadas. El proyecto de crédito estudiantil con

Las complejas negociaciones y la decisión democrática de los profesores facilitaron un pleno respaldo parlamentario y se puso en marcha un proceso indispensable para fomentar un ascenso en la calidad de la educación: la evaluación docente.



aval del Estado se tramitaba paralelamente en el Congreso. Los grupos opositores repudiaban el de acreditación y aplaudían los créditos estudiantiles. Para avanzar tuvimos que ligar ambos proyectos: únicamente habría crédito a los estudiantes de universidades acreditadas. El Estado no puede destinar recursos sin garantía de calidad.

La acreditación nos parecía indispensable para reducir el creciente número de fracasos y la mala calidad de la enseñanza que constataban los propios alumnos, así como el alto costo que significaba para familias que poseían poca información en el marco de un sistema pobremente regulado. La derecha arguyó el peligro de una intervención del Estado. Se alegó que las agencias encargadas de evaluar responderían a los criterios de las universidades históricas y que impondrían sus modelos, limitando la innovación. Se invocó la intocable "autonomía" de las universidades para crear las carreras, decidir sus currículos y juzgar sus resultados por sí solas. También se argumentó en contra de hacer público su financiamiento. El argumento era simple: el mercado decide, los alumnos y sus familias eligen.

Las Universidades del Consejo de Rectores, aquellas históricas que existían antes de las normas decretadas por la dictadura en 1980, aceptaron y respaldaron la acreditación desde un inicio. Sin embargo, varias universidades privadas iniciaron un lobby sobre los senadores de derecha. La derecha intentó minimizar el alcance de la acreditación y de la regulación del Estado. La Concertación reaccionó propiciando la obligatoriedad de acreditar todas las carreras, no solo Medicina y Pedagogía, como contemplaba el proyecto original del Ejecutivo. El desenlace: cerca de 800 indicaciones en la Comisión de Educación del Senado. En un primer momento, estas me parecieron infranqueables.

Pero el argumento de la calidad en la educación superior fue ganando adeptos. Tanto los alumnos como sus familias la respaldaban para garantizar su enorme inversión en tiempo y dinero, especialmente las familias de ingresos medios y bajos, que aspiran a que sus hijos accedan a una vida mejor a través de una buena educación, una que ellos no tuvieron. Finalmente, el proyecto corregido se transformó en ley e incluyó la obligatoriedad de acreditar las carreras de Pedagogía y de Medicina.

Hoy, prácticamente nadie discute la conveniencia de esta ley. Algunas universidades incluso buscan la acreditación complementaria de agencias externas para mostrar su atractivo. La práctica nacional y la experiencia internacional nos permiten ahora perfeccionar procedimientos, estándares y mediciones, que en los años de su aplicación se han revelado insuficientes, como la composición de la Comisión Acreditadora, que no debiera estar integrada por representantes nominados por las mismas instituciones que se someten a la acreditación. Pero es innegable que la ley ha permitido, al igual que la evaluación docente, que universidades y maestros se autoevalúen y mejoren.

En educación superior abordamos otra iniciativa crucial para dar más acceso a jóvenes de los tres primeros quintiles a carreras universitarias y técnicas: los **créditos con aval del Estado**. La primera valla fue conseguir que Hacienda estuviera dispuesta a otorgar avales y establecer procedimientos de licitación de grandes volúmenes para que la banca financie créditos a tasas de interés bajas.

En este caso, todo parecía fluir hasta que surgió una oposición inesperada. La férrea reacción provino de los dirigentes estudiantiles de las universidades del Consejo de Rectores. Ellos temieron que su sistema de crédito estatal directo fuera reemplazado por el nuevo, a tasas de interés más altas y con obligatoriedad de pago.

Hasta entonces, pocos pagaban sus créditos una vez egresados de la universidad. Las universidades enfrentaban un déficit creciente y el crédito se tornaba incobrable.

Las protestas callejeras se propagaron. Iniciamos conversaciones directas con los dirigentes para asegurarles que el sistema vigente no sería reemplazado, sino que mejoraría y se extendería. Al final, logramos un valioso acuerdo que cubrió el pago del arancel de referencia a los alumnos de los tres primeros quintiles y a una parte del cuarto, incrementado a su vez las becas. El acuerdo también contribuyó, en 2005, a la aprobación en el Congreso de la ley de Crédito con Aval del Estado, que se puso en marcha en 2006.

Logramos un valioso acuerdo que cubrió el pago del arancel de referencia a los alumnos de los tres primeros quintiles y a una parte del cuarto, incrementado a su vez las becas. El acuerdo también contribuyó, en 2005, a la aprobación en el Congreso de la ley de Crédito con Aval del Estado.

Los resultados fueron positivos. Durante el gobierno de la Presidenta Bachelet los recursos crecieron y se elevó aceleradamente la cobertura de los jóvenes de entre 18 y 24 años, en carreras universitarias y técnicas. Por vez primera, los alumnos de escuelas técnicas recibieron recursos públicos para financiar sus matrículas.

El impacto de esta ley ha sido contundente. En 2010, se inscribió igual cantidad de alumnos en carreras técnicas y universitarias, y la cobertura para esa cohorte de 18 a 24 años superó el 40%, el más alto de América Latina. Ambos mecanismos trajeron tranquilidad y significaron la suspensión de las movilizaciones estudiantiles universitarias. En aquel momento histórico, 2005, fue un paso relevante. La prioridad era abrir acceso a los jóvenes de los dos primeros quintiles de ingreso. Y se logró. La diferencia de intereses de los créditos de ambos sistemas debería eliminarse a poco andar, una vez que el país contara con más recursos, al igual que incrementar las becas. Y así progresivamente se debía seguir aumentando el aporte estatal, aliviando a familias y a egresados.

No tuvimos éxito en reformar los estatutos de las universidades estatales, con la excepción de la Universidad de Chile. Tampoco conseguimos un cambio para corregir el trato privilegiado que la ley otorga a las universidades privadas. La oposición de entonces rechazaba cualquier intento de regulación a las privadas. Mientras las estatales están sujetas a controles *ex ante* de la Contraloría General de la República, las privadas actúan sin restricciones, incluso cuando reciben fondos públicos, sin siquiera dar cuenta pública de su uso ni de ningún aspecto de sus finanzas. Asimismo, actuando como empresas, a pesar de ser instituciones sin fines de lucro, estas operan libremente con bancos para endeudarse y realizar inversiones, en tanto las estatales dependen del Ministerio de Hacienda y no están autorizadas a recibir préstamos con plazos que excedan el periodo del presidente en ejercicio. Además, burlando el carácter de instituciones sin fines de lucro, ciertas universidades privadas constituyen consorcios inmobiliarios que les permiten recibir donaciones que gozan de sustantivas exenciones tributarias, cobrar a las universidades arriendos por las dependencias que ocupan, generar sus utilidades por esa vía, llegando en algunos casos a venderse, con utilidades para los dueños.

Fueron varios los obstáculos que explican por qué las demás universidades estatales no cambiaron sus estatutos. Aquellos que continúan vigentes desde los tiempos de la dictadura confieren alto poder al Rector, que en esos tiempos era designado por el gobierno de facto. Y es tentador conservarlos. Dichas universidades no siguieron el ejemplo de la Universidad de Chile, argumentando escasez de tiempo para realizar una propuesta.

Más importante aún era (y es) la flexibilización de las normas de gestión para agilizar la administración de las universidades estatales. Emergieron varios detractores de esta iniciativa. Entre los primeros estuvo el Contralor General de la época, quien manifestó su negativa a suprimir de la fiscalización *ex ante* en las comisiones del Parlamento, argumentando riesgos de corrupción, lo que no comparto, pues subsisten los controles *ex post*.

A ello se sumó la negativa del Ministerio de Hacienda, que deseaba preservar un control del gasto de las universidades estatales, decisión que tampoco compartí, pues implicaba bloquear su desarrollo, dejándolas en desventaja en medio de una aguda competencia con las privadas. En ese proceso, los parlamentarios de derecha, partidarios de las universidades privadas, miraron de soslayo, sin mayor interés.

En la actualidad, las universidades estatales están en un pie desfavorable. Enfrentan una situación insostenible que requiere de una pronta modificación legal de su organización institucional, la flexibilización de su gestión y el incremento de los aportes públicos, en consonancia con los objetivos que la sociedad les encomienda.

## Prioridad: los profesores

Además de la experiencia descrita en materia de cambios legislativos, existen muchas decisiones de importancia que no requieren de una ley, aunque también exigen de coordinación social y política.

Mencionaré algunas: los avances en infraestructura, internet, alimentación, bibliotecas, incentivos y remuneraciones de los maestros, pasantías, programas MECESUP para las pedagogías, cursos de especialización y capacitación de profesores en matemáticas, lenguaje y educación diferencial.

El lanzamiento del programa de inglés tuvo amplia repercusión. Los profesores se sintieron reconocidos en los nuevos cursos de perfeccionamiento. A su vez, para resolver en parte la crónica debilidad de la enseñanza de matemáticas –especialmente en 7° y 8° básico– se creó un programa especial de formación complementaria. Lo mismo se hizo en ciencias, a través de programas especiales para capacitar a profesores. También se efectuaron cursos de perfeccionamiento en pedagogía y tecnología a profesores de educación técnico-profesional.

Aquellos programas cortos orientados a la formación de profesores en dos años se fueron cerrando. Algunos aún prosiguen, lo que implica un grave riesgo para la formación de los niños. Considero que esto amerita acciones más drásticas.

Un documento de alta relevancia sobre la formación inicial de profesores fue preparado y entregado, a fines de 2005, por un equipo presidido por el rector de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación – UMCE, Raúl Navarro, y coordinado por el director del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas – CPEIP, Carlos Eugenio Beca. Este documento fue fruto de un esfuerzo que involucró a todas las universidades públicas y privadas e institutos profesionales con carreras de pedagogía. Por primera vez se convocó a los rectores, con el propósito de instarlos a asumir con máxima prioridad la formación de profesores.

Nuestras escuelas de pedagogía muestran una importante falencia en el dominio de las asignaturas. El reciente estudio de la Michigan State University (*op.cit.*, 2010), que mide las habilidades matemáticas de profesores de 16 países, en el que Chile es el único país latinoamericano participante, mostró que los profesores mejor formados habían destinado 60% del tiempo de estudios a la asignatura de su especialidad, en este caso matemáticas, y el 40% a pedagogía, mientras que los de menor rendimiento –entre los cuales se incluyen los chilenos– distribuían el tiempo en la proporción inversa.

Otro camino fructífero es explorar consensos a través de equipos de expertos, a los cuales se les encarga temas específicos y se les asignan plazos delimitados. Para el Ministerio y para mí resultó de gran valor la instalación de comisiones amplias, a las que se encomendó identificar los puntos de acuerdo y divergencia. Así logramos definiciones relevantes en Educación Cívica, (comisión presidida por Carlos Peña), Educación de Sexualidad y Afectiva (Josefina Bilbao), Educación Especial (equipo del Ministerio), Nueva Institucionalidad (Pedro Montt). Todo ello sirvió de base para afianzar los cambios curriculares (Cristián Cox).

La formación de profesores, inicial y en servicio, es la tarea capital. Debe ser hecha con rigor, sostenidamente, con recursos suficientes y con el respaldo y la participación de los propios profesores en servicio.

## Nuevo programa de acuerdos

La experiencia nos enseña que para conseguir acuerdos es bueno cumplir con al menos dos reglas de oro: avanzar sobre lo ya realizado, reconociendo lo valioso y corrigiendo lo defectuoso, sin la pretensión de inventar la rueda, sin arrogancia; y, segundo, trabajar con todos los actores, motivando una acción genuinamente conjunta, sin caer en la tentación de hacer anuncios publicitarios para arrancar aplausos. Así se construyen entendimientos que facilitan el avance. También es importante recordar que en

Otro camino fructífero es explorar consensos a través de equipos de expertos, a los cuales se les encarga temas específicos y se les asignan plazos delimitados. Para el Ministerio y para mí resultó de gran valor la instalación de comisiones amplias, a las que se encomendó identificar los puntos de acuerdo y divergencia.

educación se trata de procesos que toman años de esfuerzo. Las políticas concordadas perduran, las divisivas paralizan.

Desde mi punto de vista, un nuevo programa de acuerdos tendientes a mejorar la calidad de la educación en Chile debe contener, al menos, cuatro grandes prioridades.

La primera es la realización de un plan macizo y sostenido de formación de profesores, para conseguir una rápida mejoría de la formación inicial docente (escuelas de pedagogía) y de la formación de los maestros en servicio. El país dio un salto considerable en recursos, remuneraciones, cobertura, infraestructura, alimentación, libros y bibliotecas, acceso a internet en las escuelas, cambios curriculares. ¿Qué viene ahora? ¿Dónde estamos rezagados?: en formar a profesores, estimular su vocación, alentar su prestigio y reconocimiento social. La sociedad entera debe apreciar la pedagogía como la profesión más importante para el futuro del país, y actuar en consonancia.

Para articular un programa integral de mejoría en la formación docente es preciso rescatar los hitos más recientes: el Informe “Comisión sobre Formación Inicial Docente” (Ministerio de Educación, nov. 2005); el informe final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (diciembre 2005); y los reportes de la Comisión de ex ministros y expertos formada en 2010.

Ya existen ideas probadas y maduras, aptas para traducirlas en acción. Entre estas destaco los cambios curriculares y de calidad de los profesores de las escuelas de pedagogía, que exigen una mayor responsabilidad a las universidades en cuanto a impartir a mejor nivel la materia de especialidad, esencialmente matemáticas y ciencias. Agrego otra: perfeccionar los procedimientos de acreditación de las universidades en general y de las pedagogías en particular.

El sistema de acreditación se debe perfeccionar estableciendo estándares medibles y prolongando el tiempo de evaluación antes de acreditar. Hoy no existe sanción para una escuela de pedagogía que no se acredita o que obtiene acreditación por pocos años. En ambos casos, debe implantarse una norma de cierre a las primeras y nuevas exigencias a las segundas.

Un gran plan de formación de profesores debe atraer una mayor proporción de altos puntajes de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) a pedagogía. Según la OCDE, en Finlandia, Singapur y Corea los futuros maestros se reclutan del tercio de estudiantes de mayores puntajes que ingresa a la educación superior.

Un plan eficaz debe suplementarse con incentivos, becas internas y en el exterior. Dicho plan debe incluir mejores rentas a los profesores desde que egresan e inician su trabajo.

Pero cuidado con concebir un enfoque meramente mercantil. Es esencial estimular y atraer a quienes poseen real vocación. Además, urge instalar un examen a la salida de las universidades. Este debería basarse en la prueba INICIA, realizada en 2009. La aprobación de este examen de egreso debiera constituirse en requisito para contratar a un profesor en establecimientos financiados por el Estado, escuelas y liceos públicos, municipales y particulares subvencionados.

El número de estudiantes de pedagogía se ha más que triplicado desde 1990, acercándose a 100.000 en 2010. Esta cantidad puede exceder las necesidades del país y dejar a muchos sin aprobar el examen requerido para ser contratado por los establecimientos financiados por el Estado. Es conveniente, por ello, fijar un puntaje mínimo para ingresar a pedagogía, así como para recibir becas o aval estatal al crédito.

Para acortar el tiempo que transcurre entre la formación de nuevos profesores y el despliegue de su talento, corresponde montar desde ya un programa más poderoso de inducción–orientación del recién egresado, de la mano de mentores y profesores con experiencia que aceleren su aprendizaje en el aula.

Al egresar, muchos profesores carecen de experiencia de aula, dado que durante su carrera tuvieron escaso o nulo contacto con alumnos en la sala de clases. La enorme experiencia de los buenos profesores en ejercicio como mentores de los nuevos es un capital importante.

Para acortar el tiempo que transcurre entre la formación de nuevos profesores y el despliegue de su talento, corresponde montar desde ya un programa más poderoso de inducción–orientación del recién egresado, de la mano de mentores y profesores con experiencia que aceleren su aprendizaje en el aula.

La prioridad es destinar mucha más energía, recursos y entusiasmo a los profesores que están enseñando. Concebir un plan que apunte en esa dirección es el gran desafío de esta década.

Igual, o incluso más urgente, es hacer grandes esfuerzos para mejorar la formación de los profesores en servicio, mediante cursos permanentes de especialización que fortalezcan su dominio de cada disciplina.

La experiencia acumulada a través del CPEIP y otros órganos, así como la internacional, es suficientemente amplia como para persuadirnos de que la formación continua en educación es esencial para elevar la calidad del aprendizaje y reducir al mínimo el riesgo de que ese gran capital de maestros caiga en la obsolescencia.

Sin embargo, la extensión de la educación continua ha sido escasa, y se ha invertido poco para otorgar más horas adicionales para realizar actividades no lectivas. No podemos exigir mejor enseñanza sin más cursos de perfeccionamiento, tiempo para planificar, preparar guías y pautas, intercambiar criterios con chilenos y extranjeros, para constituir un banco con información en red de experiencias, contenidos y prácticas educativas exitosas a nivel mundial.

Un buen plan también debe contemplar la invitación a Chile de un número significativo de buenos profesores de los países más exitosos para compartir con ellos prácticas docentes.

Pienso que en los 20 años de gobiernos de la Concertación subestimamos la necesidad de hacer un plan más masivo de formación de profesores en servicio. Siento que prevaleció el supuesto de que con incrementos financieros, de remuneraciones, infraestructura, recursos materiales en computadores, textos, alimentación, nuevos currículos, pasantías y cursos parciales a los profesores, ellos desplegarían su plena capacidad otorgando una mejor enseñanza y los niños exhibirían un grado superior de aprendizaje.

Algunos menos convencidos pensaron, resignados, que los que enseñan ya están formados, que poco se puede hacer, y que una educación de mejor calidad debe provenir de los nuevos profesores, a través del mejoramiento de las escuelas de pedagogía. Ambas suposiciones poseen algo de veracidad, pero considero que se escapó una verdad esencial: que el circuito es muy largo si se espera a los nuevos profesores, y que su incidencia es limitada para cambiar las prácticas si se sumergen solos en un ambiente con escasa motivación y capacidad de innovación.

¿Esperar un itinerario de 10 o 20 años? No. La prioridad es destinar mucha más energía, recursos y entusiasmo a los profesores que están enseñando. Concebir un plan que apunte en esa dirección es el gran desafío de esta década.

Ese plan debe contemplar otra dimensión frecuentemente soslayada: la de los profesores de Educación Media técnico-profesional.

Cerca del 40% de los estudiantes de Educación Media cursa la rama técnico-profesional. Sus maestros suelen tener escasa formación en pedagogía. Puesto que un número creciente de esos estudiantes aspirará a educación terciaria, deben poseer una formación suficiente en asignaturas fundamentales (matemática, lenguaje y ciencias). A este grupo debemos agregar los 70 liceos públicos no municipales –rara vez mencionados y amparados por el decreto ley 3166– que permanecieron en manos del Estado al momento de la municipalización y luego su administración fue traspasada a corporaciones privadas.

Mal podemos atraer a los mejores profesores solo con becas, sin una perspectiva de remuneraciones a largo plazo desde el inicio de la carrera docente. Debemos apoyar la propuesta de que la nueva carrera docente parta con un nivel de rentas alto y –desde allí– que los docentes avancen por mérito, teniendo en cuenta la experiencia internacional sobre estándares y funciones. Para alcanzar calidad hemos de proveer sueldos que proporcionen dignidad, estabilidad y tranquilidad al maestro.

Tampoco es posible obtener resultados a corto plazo sin atraer a profesionales de otras disciplinas en áreas deficitarias (especialmente en ciencias y matemáticas, como ingenieros, científicos y médicos), sean alumnos universitarios o personas de tercera edad en plena capacidad. Reforzados con cursos de pedagogía, y acompañados de los profesores del ramo, estos pueden suplir las carencias actuales.

Luego del gran esfuerzo realizado en múltiples frentes, ahora hay que concentrarse en uno: el capital humano. No son los mayores equipamientos los que harán la diferencia a futuro, sino la calidad y el compromiso de nuestros maestros y directivos.

Está fuera de discusión que el liderazgo educativo de un buen director constituye una palanca primordial del mejoramiento de la educación. Diversos estudios revelan que, dotados de ciertas atribuciones indispensables, buenos líderes educativos consiguen resultados apreciablemente superiores cuando trabajan en equipo, con método, disciplina, entusiasmo y autoestima. Para ello se necesitan más recursos que les permitan ampliar concursos, cursos de especialización y mejorar rentas. Y atribuciones para organizar su actividad, elegir sus equipos y hacerse responsables de los resultados educativos.

En suma, luego del gran esfuerzo realizado en múltiples frentes, ahora hay que concentrarse en uno: el capital humano. No son los mayores equipamientos los que harán la diferencia a futuro, sino la calidad y el compromiso de nuestros maestros y directivos. Ambos resultan indispensables si de verdad aspiramos a contribuir a la meta de disminuir la desigualdad. En ese sentido, se debe considerar que todas las experiencias internacionales coinciden en que la desigualdad atenta contra la calidad.

## La modernización institucional

La segunda gran prioridad es mejorar la educación pública y organizar la nueva institucionalidad. La reciente aprobación de la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad debe ser seguida por una reforma de la educación pública que eleve sustantivamente el financiamiento por alumno, que cambie su dependencia municipal y fortalezca las capacidades docentes y directivas.

Las razones son múltiples. Un sinnúmero de municipios pequeños carece de la masa crítica necesaria en términos de los recursos humanos, docentes y administrativos que se requieren para encarar los desafíos educacionales del siglo XXI.

Más complejo aún es que sus alcaldes y concejales deben atender una gama de responsabilidades tan variada que les impide focalizarse en educación. El período alcaldicio de 4 años obliga al alcalde incumbente y a sus desafiantes a volcar sus energías a las materias de interés e impacto inmediato y palpable para atraer la preferencia de los votantes, lo que –como señalé anteriormente– no favorece los procesos de cambio veloces en educación. Si a esto sumamos las rigideces del Estatuto Docente, concluiremos que dejar las cosas como están sería un craso error: la calidad no aumentará, los recursos serán escasos y la matrícula de la educación pública bajará de manera irreversible, exponiéndose a la desaparición.

A pesar de la disminución de su cobertura, la educación pública atiende a la mitad de los niños de los 3 quintiles más bajos y, por lo tanto, elevar su calidad es tal vez la medida más importante para el desarrollo dinámico de Chile en las próximas décadas. Si no se impulsa y respalda decididamente este mejoramiento, los niños más pobres seguirán atrasados, manteniéndose la desigualdad de oportunidades, la segmentación y la pérdida de talentos. No hacerlo nos dañaría en esta época de la sociedad del conocimiento y perjudicaría la inclusión social. Por tanto, la educación pública es prioritaria y debe ser portadora de una mirada republicana y democrática.

Una nueva solución institucional es constituir corporaciones de derecho público y de giro único en educación que cuente con la participación de los municipios y esté articulada con el Ministerio de Educación y los dos nuevos órganos enunciados: la Agencia de Calidad y la Superintendencia. El ordenamiento territorial debe ser flexible según la región, el tamaño del municipio y la distribución espacial de escuelas y liceos. Algunos de los principios que considero deben orientar el diseño de estas corporaciones son la descentralización y autonomía de los establecimientos.

Para realizar esta reforma se debe buscar entendimiento con los alcaldes. Algunos de ellos preferirán mantener el cuadro actual y se opondrán a una modificación, especialmente los mayores, arguyendo que disponen de la capacidad técnica y docente para dotar de más calidad. Otros podrán considerar que corren el riesgo de disminuir sus ingresos y funciones. La flexibilidad de fórmulas puede servir para algunas comunas de gran tamaño que justifiquen poseer buena administración y calidad. Aunque estas puedan constituir la excepción, mi opinión es que todas deben colocarse bajo la tuición de corporaciones públicas especializadas.

Los detractores de la reforma en cuestión serán los sectores políticos y privados interesados en privilegiar la educación particular subvencionada. Utilizan dos argumentos: que los padres deben elegir y que las privadas enseñan mejor. El primer argumento está desmentido por la evidencia, pues los padres más modestos no seleccionan escuelas, menos si estas se encuentran lejos de su hogar.

Los estudios tampoco ratifican el segundo argumento, pues lo que hace la diferencia en los tests no es la propiedad del establecimiento, sino el nivel socioeconómico (NSE) de la familia. En efecto, las mediciones revelan claramente que los resultados del SIMCE están altamente determinados por el NSE y que, por tanto, dependen del capital cultural de la familia. Aun más: los resultados ordenados por estrato socioeconómico demuestran que las escuelas municipales –con todas sus limitaciones– rinden algo más que las particulares subvencionadas. Esto evidencia que los rendimientos escolares son muy dependientes de factores externos a la escuela. En consecuencia, para acortar tiempos, una política nacional agresiva debe incidir en ambos frentes: la escuela y la sociedad.

Es menester, por ende, efectuar un aporte mayor por alumno en las escuelas y liceos que acogen a niños de menores ingresos, contrariamente a lo que acontece hoy, donde el que trae más capital social y cultural –formado en un hogar de mayores ingresos y padres que cursaron educación superior– recibe montos superiores (subvención más aporte de los padres). También se requiere elevar la condición económica de las familias más modestas educando y capacitando laboralmente a los adultos, permitiéndoles acceder a trabajos dignos y más productivos, a servicios básicos garantizados, todo esto en el marco de un sistema de protección social perfeccionado.

Asimismo, debe disminuirse la segmentación que origina el financiamiento compartido (aporte de los padres). Esta deficiencia fue causada por un importante error del primer gobierno de la Concertación, que autorizó un aporte adicional de los padres a la subvención pública, desatando una separación de los niños en virtud del poder económico de sus padres. En parte, tal segmentación se reducirá al aplicar las nuevas normas que derivan de la Ley General de Educación, las cuales prohíben la selección en los primeros años de enseñanza básica. La segmentación mencionada también disminuirá parcialmente si al incrementar la subvención estatal se limita el aporte privado, de manera que este pierda importancia relativa. O simplemente se suspenda el financiamiento compartido cuando hay financiamiento del Estado.

La reforma de la educación pública debe ir acompañada de un nuevo sistema que sustituya el estatuto docente por una carrera docente, diseñando una escala de remuneraciones altas con una pendiente más orientada al alza. Esto le permitiría alejarse del esquema actual, que principalmente premia la antigüedad, e incorporar el mérito y el impacto educativo del maestro. Pienso que las modificaciones deben aplicarse por igual a los profesores de los establecimientos municipales y particulares que reciben financiamiento estatal.

## Aumentar la subvención

La tercera gran prioridad es el incremento progresivo y sostenido de la subvención. Su aplicación requiere acordar dos criterios: la velocidad del incremento y las condicionantes para su buen uso.

Duplicar la subvención en el curso de la década significa una inversión astronómica. Solo en 2010 se desembolsaron cerca de 4.000 millones de dólares por ese concepto. Por tanto, para planificar es esencial definir cuáles subvenciones se incrementan y a qué ritmo. Focalizar estos recursos con éxito también obliga a aplicar gran rigurosidad. La subvención escolar preferencial es un buen camino. La idea de un contrato de desempeño con el establecimiento que recibe el dinero es indispensable, como lo es también la focalización en los establecimientos que acojan a los niños pertenecientes al 50% de familias de menores ingresos, segmento en el que Chile presenta un grado de atraso importante.

La tercera gran prioridad es el incremento progresivo y sostenido de la subvención. Su aplicación requiere acordar dos criterios: la velocidad del incremento y las condicionantes para su buen uso.

## Prioridad a la Educación Superior

Es el momento de emprender un cambio legal e institucional de la Educación Superior y, para ello, es imperativo estructurar un acuerdo político técnico sustantivo.

¿Por qué ahora? Si hacemos un paralelo con la educación escolar, particularmente la Educación Media, constataremos que estamos en medio de un proceso acelerado de ampliación de la cobertura de la educación terciaria, y que carecemos de una adecuada organización para promover la calidad y el acceso igualitario. En Media alcanzamos cobertura casi total con un enorme esfuerzo, pero hubo rezago en la formación de profesores y en el mejoramiento de la calidad del aprendizaje en el aula. Tampoco corregimos con la intensidad necesaria las desigualdades y la segmentación. Evitemos que nos pase lo mismo –fuerte expansión de la cobertura y débil resguardo de la calidad– en educación superior. Ahora es el momento. No podemos atrasarnos.

Entre otras reformas, en la última década avanzamos bastante gracias a la acreditación de la calidad, al crédito con aval del Estado, a la expansión y el rediseño del financiamiento de los alumnos de las Universidades del Consejo de Rectores, a los que me referí antes. Y en ciencia y tecnología comenzó a sentirse el impacto positivo de la afluencia de mayores recursos para nuevos programas. Estos recursos provinieron de la ley que estableció un royalty a la gran minería del cobre y que creó el Consejo de la Innovación para orientar, planificar y sugerir las asignaciones. Asimismo, el impulso mediante programas e infraestructura del MECESUP expandió las capacidades.

Sin embargo, el atraso de las otras reformas ya ha sido muy prolongado, y nos perjudicará si no lo enfrentamos. Hoy poseemos la experiencia y la urgencia política de acometer una reforma integral que ataque los temas pendientes.

Estimo útil abordar cinco aspectos ya mencionados: la cobertura, la acreditación de la calidad, el financiamiento, la reorganización institucional y la investigación científica y tecnológica.

En términos de cobertura, el salto ha sido grande. Desde 1990 hasta 2010, casi cuadruplicamos la matrícula. Aún más vertiginoso ha sido el avance entre 2005 y 2010; pasamos de algo más de 600.000 a cerca de un millón de estudiantes, cerca del 40% de la cohorte de 18 a 24 años, y de un buen número de estudiantes de más edad. Un incremento similar se aprecia respecto de la PSU, que 63.000 alumnos rindieron en 2001, 170.000 en 2005 y 250.000 en 2010.

En 2012 se superó el millón de alumnos en educación superior, es decir el 50% de esa cohorte, y debemos apuntar al 80% antes de 2020, proporción que ya alcanzó Corea del Sur. La necesidad es obvia: a comienzos del siglo XXI, la educación terciaria corresponde a lo que a mediados del siglo XX era la educación secundaria.

¿Qué pasos dar?

Para construir un camino más igualitario de acceso a una educación superior de calidad, deben impulsarse varias acciones simultáneas.

Primero, el mejoramiento de la calidad de la Educación Media, reforzando 7º y 8º básico –los que pasarán a integrar la secundaria– y elevar la proporción de jóvenes que terminan ese nivel, con lo que pronto se superará el 80% de egreso.

Segundo, instalar más propedéuticos en las universidades para suplementar las falencias de formación escolar de muchos buenos alumnos provenientes de la educación municipal pública.

Tercero, ampliar el acceso y mejorar la calidad de la formación técnica terciaria. Esta es una prioridad para cambiar la estructura productiva de Chile, hoy muy concentrada en el cobre y en grandes empresas exportadoras de recursos naturales. Una nueva red de institutos de formación técnica en todas las regiones de Chile, apoyada por el Estado, es una opción a considerar.

Es el momento  
de emprender  
un cambio  
legal e  
institucional  
de la  
Educación  
Superior y,  
para ello, es  
imperativo  
estructurar  
un acuerdo  
político técnico  
sustantivo.



Y, cuarto, elevar el financiamiento correspondiente a becas, y subsidiar las tasas de interés de los créditos para aliviar a las familias de ingresos medios que aportan una proporción a veces insostenible de sus ingresos a la educación de sus hijos. Podemos encaminarnos progresivamente a proveer una educación terciaria gratuita a jóvenes provenientes de familias de escasos recursos, con mérito, que elijan carreras de prioridad para el país, sea por los servicios sociales que provean o por la capacidad técnica que se necesita.

También es importante tener presente que la deserción en la educación superior sigue siendo alta. La mayor parte de los jóvenes que desertan argumentan razones económicas. En consecuencia, para elevar la permanencia en educación superior no debe faltar el apoyo económico a quienes más lo necesitan.

Los padres y los jóvenes continuarán bregando por abrirse paso a un nivel educativo más alto, pues saben que en una sociedad desigual como la nuestra esta es la principal herramienta para romper el cerco. En consecuencia, el Estado debe asignar crecientes recursos en ayudas a los estudiantes durante los próximos años.

## Nuevos pasos en acreditación para garantizar la calidad

La acreditación, voluntaria inicialmente y exigida por ley desde 2006, ha inducido comportamientos más sanos, abiertos y transparentes en las instituciones académicas. Sin embargo, hay diversos procedimientos que deben ser reexaminados y refinados.

¿Qué le ocurre al que no quiere acreditarse o que no pasa la acreditación? Esta situación amerita una revisión. No basta con excluirlos de los aportes públicos. El incumplimiento de la acreditación debe generar sanciones, y estas deben ser informadas. La ley actual es insuficiente para proteger a los estudiantes y sus familias. Debe ser modificada para exigir lo que no se logró aprobar en su momento por oposición de los parlamentarios de derecha: más transparencia y rendición de cuenta pública de información académica y financiera.

Actualmente, en Chile existen cerca de 200 instituciones de educación superior registradas. 60 son universidades. 25 pertenecen al Consejo de Rectores y 16 son estatales. Hay más de 40 Institutos Profesionales, sobre 70 Centros de Formación Técnica (CFT) y 15 Instituciones de las Fuerzas Armadas (Comisión Nacional de Acreditación "Cuatro años de CNA- Chile". Santiago, diciembre 2010). De esto se infiere que las carreras son miles.

Esta expansión descontrolada acaeció en 1983, con las nuevas normas impuestas durante la dictadura y consagradas en los artículos de la LOCE promulgados en marzo de 1990, sin parlamento, ni partidos, ni libertad de expresión, a horas del fin del gobierno de Pinochet.

Solo en pedagogía se ofrecen más de 500 carreras en el país. De ellas, según cifras de la Comisión Nacional de Acreditación, cerca del 60% están acreditadas y –de ese porcentaje– el 60% consigue acreditarse por menos de tres años, plazo muy breve, que denota estar en observación debido a falencias. Aplicar con celeridad y severidad los sistemas de acreditación a las carreras de pedagogías tiene la más alta prioridad: la que no apruebe no debiera continuar.

La calidad de muchos centros de formación técnica también es paupérrima. Algunos se acercan más a ser un negocio que un centro académico, por lo que su acreditación es primordial. También lo es su vinculación con el sector productivo.

Para que estas carreras tengan éxito es indispensable mejorar su conectividad con carreras universitarias. Hoy se camina lento en esa dirección, afectando a quienes quieran continuar por la vía universitaria en el futuro. El sistema carece de flexibilidad para admitir el egreso y retorno: estudiar, trabajar y volver a los estudios. También es muy importante la instalación de más CFT en regiones, de manera que fortalezcan las capacidades locales en los ámbitos de especialización regional y becas.

La acreditación, voluntaria inicialmente y exigida por ley desde 2006, ha inducido comportamientos más sanos, abiertos y transparentes en las instituciones académicas. Sin embargo, hay diversos procedimientos que deben ser reexaminados y refinados.

A todas luces, existe un amplio margen para acordar medidas en este ámbito, las que no debieran hallar discrepancias ni obstáculos si se procede con firmeza.

## Nuevo marco regulatorio para las universidades

El tercer campo de acción prioritaria para la educación superior son los cambios a la normativa legal que rige para las instituciones universitarias y técnicas. Tal como lo he expuesto, la actual legalidad coloca a las universidades estatales en desventaja frente a las privadas: las somete a la Contraloría General de la República, las trata como organismos públicos, hace que su personal se rija bajo las normas de todo funcionario del Estado, no les permite financiarse en la banca sin autorización del Ministerio de Hacienda. Sin duda, están sometidas a una legislación parcial y obsoleta. Esta situación debe modificarse otorgándole a las universidades estatales una autonomía de gestión acorde con su función, con claras exigencias de transparencia y cuenta pública.

El tercer campo de acción prioritaria para la educación superior son los cambios a la normativa legal que rige para las instituciones universitarias y técnicas. Tal como lo he expuesto, la actual legalidad coloca a las universidades estatales en desventaja frente a las privadas.

La forma de gobierno de las universidades estatales –su estructura directiva, generación de las autoridades, organización, atribuciones y controles– presenta deficiencias que deben modificarse. Como la elección de sus autoridades radica en los propios académicos del plantel, se corre el riesgo de responder solo a la lógica interna, configurándose una suerte de cooperativa de académicos, con lo que a veces se pierden de vista los requerimientos de la sociedad y de otros actores externos relevantes.

También debe modificarse la modalidad de elección de las máximas autoridades. Estas deben responder a un mandato convenido con la sociedad, a cambio de un financiamiento público especial. A excepción de la Universidad de Chile, los estatutos actuales no han sido renovados, preservando procedimientos instaurados en dictadura, cuando los rectores eran nominados por el gobierno.

Las universidades del Estado cumplen funciones vitales para el desarrollo democrático. Destaco a lo menos cuatro razones que justifican la necesidad de apoyarlas y promover su expansión.

En primer lugar, como ya lo destacué al hacer un paralelo con la misión y funcionamiento de las universidades privadas, las universidades estatales constituyen el espacio para la formación de nuevas generaciones en los valores de libertad, el cultivo de un pensamiento laico, plural, crítico y republicano.

Segundo, en estas se asegura un acceso libre, por talento y mérito, sin discriminación por religión, raza ni situación económica.

Tercero, las universidades estatales son instituciones a las cuales la sociedad les encomienda elaborar diagnósticos y propuestas para superar los grandes desafíos y necesidades nacionales y regionales, así como promover el desarrollo del país formando profesionales de calidad en todo Chile y en las áreas donde las regiones poseen ventajas comparativas.

Cuarto, el Estado les encomienda el avance científico y artístico-cultural, la formación de doctorados y postgrados, y les exige ser vanguardia de excelencia en docencia e investigación.

Desde mi punto de vista, estas prioridades justifican un apoyo especial del Estado. Las universidades deben responder cumpliendo con esa compleja misión, siendo sometidas a una evaluación que mida sus resultados y garantice que su gestión esté a la altura de la gran responsabilidad que el país les confiere. Las universidades estatales deben configurar una red eficaz, sin duplicaciones, con equivalencia de créditos, títulos y estándares internacionales.

Por otro lado, también se requieren modificaciones legales para regular mejor a las universidades privadas. Si bien la ley establece que las universidades son instituciones sin fines de lucro, esta norma se ha eludido creándose, como dijimos, empresas inmobiliarias u otras que generan utilidades que pueden ser destinadas a otros propósitos. Algunas privadas incluso han sido vendidas con ingentes ganancias, parte de las cuales se originan en exenciones tributarias autorizadas para las donaciones. Es decir, utilidades a costa del Fisco.

Paralelamente, las universidades deben establecer un sistema de tres niveles (licenciatura, maestría, doctorado) que otorgue más flexibilidad, acorte tramos, evitando carreras innecesariamente largas y alta deserción. Asimismo, debe separarse el título académico de la licencia profesional, dejando el primero en manos de la universidad y el segundo en las de organizaciones profesionales mandatadas por el Estado, como ocurre en los países desarrollados, lo que en Chile solo se aplica en el caso de los abogados.

La nueva política de educación superior debe extender con rapidez a Chile los acuerdos de Bolonia relativos a la equiparación de títulos y la equivalencia de créditos académicos. El informe de expertos OCDE-BIRD/Banco Mundial ("La Educación Superior en Chile", OCDE-BIRD, 2009) proporciona diagnósticos y recomendaciones de valor para iniciar lo que allí denominan "reformas de segunda generación".

El financiamiento de la Educación Superior constituye el núcleo central de la reforma. Aunque la expansión de este nivel ha sido sustantiva –con crecientes aportes estatales en financiamiento estudiantil, infraestructura, laboratorios, bibliotecas, becas y fondos concursables– la proporción financiada por el Estado es muy baja, lo que descarga un peso desmedido sobre las espaldas de las familias de clase media y menores ingresos. Tampoco sostiene la investigación en las universidades públicas que realizan el grueso de la ciencia básica y aplicada.

Cerca del 80% del financiamiento de las universidades públicas proviene de matrículas, lo que en el país desata una competencia solo comparable al negocio de "retail". En 2010, el gasto en publicidad para captar matrículas fue superior a lo destinado a investigación.

El crédito con aval del Estado ha sido una gran palanca para permitir a jóvenes de menores recursos el acceso a la educación superior. Sin embargo, este debe ser perfeccionado con subsidios a la tasa de interés, y fijando un pago proporcional a la renta que perciben los egresados, y no al costo de la carrera estudiada. Hay carreras de interés social y menor renta a las que el Estado debe compensar.

En tanto, las becas para estudios en Chile y postgrados en el exterior, como el buen programa Becas Chile, han de aumentarse aun más. Igualmente, urge dedicar más fondos para acrecentar la investigación científica y tecnológica, que en el país aún es muy baja y carece de la imprescindible articulación con empresas y el Estado.

Se requiere aumentar los recursos públicos a la educación superior chilena. Chile es uno de los países de la OCDE con menor proporción de aportes estatales a la educación terciaria.

El financiamiento a las universidades puede elevarse estableciendo un financiamiento basal creciente, un aporte fiscal directo (AFD) ligado a convenios de desempeño de largo plazo y un aporte fiscal indirecto (AFI) que crezca incluyendo a aquellos alumnos de la educación pública que alcancen los primeros lugares de sus cursos, aunque su desempeño en la PSU sea menor. También se podría agregar un AFI según aportes científicos en libros, publicaciones indexadas, proyectos y patentes.

Los fondos concursables también deben elevarse y orientarse con más precisión a las áreas prioritarias, reduciendo su dispersión. Las propuestas elaboradas por la Comisión de Educación Superior, constituida por la Presidenta Bachelet, así como el documento "El Consejo de Rectores ante los Desafíos de las Universidades Chilenas en el Bicentenario" (Consejo de Rectores, Chile, octubre 2009) proporcionan ideas valiosas para un cambio en esa dirección.

## Punta de lanza: investigación y postgrados

La cuarta prioridad, a la que hago mención para resaltar cuán importante es la reforma de la educación superior, es el incremento del volumen, la calidad y pertinencia de la investigación científica, tecnológica y creación artística, que pueden realizar las universidades chilenas.

El papel de las universidades es insoslayable si constatamos que en estas se realiza cerca del 90% de las investigaciones en Chile, y que cerca del 70% de ese porcentaje ocurre en las tres o cuatro instituciones más importantes, en particular la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica. El aumento más reciente es fruto del impuesto adicional al cobre, aprobado en 2005, el cual continuará expandiéndose.

No obstante, hay debilidades que debemos corregir: la escasa planificación, la insuficiente conformación de consorcios en red, que –liderados por el sector público– se articulen con las empresas privadas, y la aún limitada cantidad de personal altamente calificado para llevar a cabo los proyectos de investigación e innovación destinados a alentar la competitividad.

La capacidad de ejecutar bien los nuevos recursos se puede fortalecer estableciendo más colaboración con centros europeos y norteamericanos, usando más intensamente los acuerdos de cooperación entre estados, y otros más específicos como Chile–California, con los cuales felizmente ya contamos.

Nuestras regiones deberán recibir apoyo preferente para crear bases más sólidas de investigación especializada, así como para mejorar la calidad de los profesionales que se forman en estas.

Hemos formado pocos doctores en educación y existen escasos centros de estudio que elaboren los estudios necesarios para basar las nuevas medidas en evidencia empírica y cuantitativa. Igual acontece en ciencias sociales, normalmente desmedradas cuando se privilegian solo criterios economicistas, como si el aumento de la productividad no dependiera de una formación integral y diversa de personas y equipos.

## Más allá de un profesionalismo estrecho: una mirada integral

Poco a poco, nuestras universidades han ido rompiendo el cerco del profesionalismo estrecho. Muchas se conformaron con dictar algunos cursos y otorgar títulos sin formación integral ni despertar un espíritu crítico. En otras no se hace la menor investigación. Las hay donde se impidió la formación de centros de alumnos, manteniendo una forma de disciplina anacrónica. Incluso en universidades mayores se cultivó la renuencia a pensar en los temas–país e intervenir en las discusiones contingentes.

En tiempos de cambio tan acelerado, la comprensión del mundo se nubla, entonces el pensamiento profundo y reflexivo es una contribución vital para hacer una sociedad mejor y conducir mejor un país. Por años numerosas universidades se han sustraído de esa tarea, ya sea por no haber roto el molde que impuso la dictadura, de acatar y desconfiar de un pensamiento libre, no sumiso, o por falta de audacia de los integrantes de la universidad, que se adaptaron a cumplir una función rutinaria, sin riesgos. Otras optaron por el mero lucro y quizá no han faltado aquellas que constreñidas por la falta de recursos públicos se focalizaron en entregar asesorías o competir por los limitados fondos públicos concursables, cuidándose de no irritar, o ni siquiera incomodar, a quienes resuelven la asignación discrecional de esos recursos o deciden los temas que deben estudiarse.

Para romper el cerco, que ya algunas están cruzando, se necesita que cada institución responda a los intereses de la sociedad, refleje en ella sus prioridades y asuma esa tarea con más libertad, y también que el Estado destine muchos más recursos a la educación superior, a la ciencia, la tecnología y la cultura, priorizando a las universidades capaces de emprender esta tarea, de investigar y crear, sin afán de lucro ni de exclusión.

La universidad es un espacio privilegiado para formar a los líderes, maestros, investigadores, artistas, personas abiertas y preparadas para comprender los problemas sociales, nacionales y globales. Chile necesita universidades más involucradas en la reflexión de nuestra sociedad actual y de la futura, capaces de aportar al diseño de políticas públicas, de formar jóvenes sensibles y preparados, técnica y éticamente, para asumir responsabilidades con espíritu democrático e inclusivo.

La cuarta prioridad, a la que hago mención para resaltar cuán importante es la reforma de la educación superior, es el incremento del volumen, la calidad y pertinencia de la investigación científica, tecnológica y creación artística, que pueden realizar las universidades chilenas.



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe  
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile.

Desde su creación en 1995, el PREAL ha tenido como objetivo central contribuir a mejorar la calidad y equidad de la educación en la región mediante la promoción de debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa, la identificación y difusión de buenas prácticas y la evaluación y monitoreo del progreso educativo.

La ejecución de las actividades se realiza a través de Centros Asociados de Investigación y Políticas Públicas en diversos países de la región y comprenden la realización de estudios, la organización de debates y la promoción de diálogos públicos sobre temas de política educacional y reforma educativa.

Las actividades del PREAL son posibles gracias al apoyo de la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), GE Foundation, entre otros.



Inter-American Dialogue • 1211 Connecticut Ave. N.W. Suite 510  
Washington, D.C. 20036 U.S.A. • Tel.: (202) 822-9002  
Fax: (202) 822-9553 • E-mail: [iad@thedialogue.org](mailto:iad@thedialogue.org)  
Internet: [www.thedialogue.org](http://www.thedialogue.org) & [www.preal.org](http://www.preal.org)

CINDE • Santa Magdalena 75, Piso 10 • Oficina 1002 • Providencia  
Santiago, Chile • Tel.: (56-2) 334-4302  
Fax: (56-2) 334-4303 • E-mail: [infopreal@preal.org](mailto:infopreal@preal.org)  
Internet: [www.preal.org](http://www.preal.org)

