

## CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN EDUCACIÓN

### FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA EDUCACIONAL CHILENO: UNA MIRADA CRÍTICA

OSCAR ESPINOZA

Director del Centro de Investigación en Educación,  
Universidad Ucinf

POSITION PAPER CIE N° 2  
[WWW.CIE-UCINF.CL](http://WWW.CIE-UCINF.CL)



Santiago de Chile, 20 de Marzo de 2012  
Contacto: [cie@ucinf.cl](mailto:cie@ucinf.cl)

## **Fortalezas y Debilidades del Sistema Educativo Chileno: Una Mirada Crítica**

El propósito del presente documento es dar cuenta de las fortalezas y debilidades que presenta el sistema educacional chileno en su conjunto. Con ese objetivo en mente, el análisis que se desarrolla a continuación se ha organizado por niveles, esto es, sistema escolar (educación básica y secundaria) y sistema terciario.

### **1. SISTEMA ESCOLAR**

El sistema escolar chileno alberga en la actualidad a alrededor de 3.500.000 estudiantes (año 2009) distribuidos de manera heterogénea en los distintos niveles y tipos de escuela. De ese total, un 7% (232.000) corresponde a estudiantado matriculado en establecimientos particular pagado, un 50% a estudiantes del sector particular subvencionado y un 42% a estudiantes que concurren a establecimientos municipales.

Según lo reportado por las estadísticas del Mineduc al año 2009 en Chile había un total de 12.116 establecimientos educacionales (incluyendo parvularia, básica y media). De ese total 5.820 eran municipales, 5.536 eran colegios particular subvencionados, 681 eran particular pagados y 70 dependían de corporaciones de administración delegada.

#### **1.1. Fortalezas**

Una de las principales fortalezas que posee el sistema escolar es haber alcanzado cobertura universal en la educación primaria y casi total en la educación secundaria (98%). Ello implica que el sistema chileno atiende a la casi totalidad de los niños en edad escolar lo que representa un logro que está alineado con las políticas gubernamentales impulsadas en esta perspectiva durante las últimas décadas y con la declaración de la UNESCO.

En el plano de los recursos es muy destacable es el hecho que el Ministerio de Educación entrega en forma gratuita a todos los estudiantes matriculados en establecimientos municipales y particular subvencionados de la enseñanza básica y media textos escolares lo que constituye un enorme apoyo para las familias que gracias a esta iniciativa gubernamental no deben incurrir en gastos que probablemente no podrían sobrellevar por el alto costo de los textos.

En la misma perspectiva, la JUNAEB a través de su programa de alimentación complementaria permite que miles de alumnos vulnerables a lo largo y ancho del país puedan acceder a desayuno y/o almuerzo lo que constituye un esfuerzo enorme del gobierno que no puede soslayarse y que permite que muchos niños se alimenten de manera apropiada y se mantengan dentro del sistema, evitándose con ello que aumente la tasa de deserción temprana. Sabido es que muchas familias envían a sus hijos al colegio para que obtengan el complemento alimenticio que provee la JUNAEB dado que éstas no están en condiciones de proveerlo.

Aunque no se ha concretado existe al menos la voluntad política de aumentar el monto de la subvención escolar entendiendo que de esa forma se podría mejorar las condiciones de desarrollo de los establecimientos educacionales y, por ende, la performance de los niños y jóvenes.

En el terreno del perfeccionamiento y la actualización de distintos actores claves del sistema como directores, jefes de UTP y docentes, es posible relevar al menos dos iniciativas ministeriales que apuntan a fortalecer el sistema en su conjunto. Por una parte, la existencia de un programa de apoyo del Mineduc (administrado, financiado e implementado por el CPEIP) destinado a la especialización de los profesores que tienen el título de profesor general de educación básica y que requieren obtener alguna especialización. Desafortunadamente, se trata de un programa que estará vigente solo hasta fines del presente año y que será discontinuado a contar del año 2013 por decisión ministerial.

Destacable también es el programa de especialización y actualización dirigido a directores de establecimientos educacionales, jefes de UTP y profesores que pretenden ser directores de colegios en el futuro. El programa en cuestión es administrado por el CPEIP y cuenta en la actualidad con alrededor de 1.200 participantes. Lamentablemente, la actualización no tiene un carácter vinculante con la futura evaluación de desempeño de los directores o postulantes al cargo lo que desperfila, en último término, el sentido del programa de especialización.

## **1.2. Debilidades**

Como es sabido la matrícula municipal ha venido cayendo en forma gradual en los últimos años y se espera que en el presente año llegue incluso a quedar bajo el 30% del total del estudiantado lo que constituye la peor representación desde que el sistema se reformó a comienzos de los años 80 con ocasión del inicio del proceso de municipalización. La baja se explicaría en gran medida por la indolencia del gobierno de Piñera por responder a las demandas del movimiento estudiantil suscitado durante el año 2011 que tuvo paralizados alrededor de 200 establecimientos municipales por más de 8 meses. Como consecuencia de ello muchas familias han optado por trasladar a sus hijos a escuelas particulares subvencionadas o bien a escuelas de otras comunas.

Los pobres resultados que obtienen nuestros jóvenes, especialmente aquellos que concurren a escuelas municipales y particular subvencionadas, obedece en gran parte a la mala formación que posee nuestro profesorado. Los resultados de la Prueba INICIA ampliamente publicitados en los últimos dos años dejan entrever que el nivel formativo que alcanzan los egresados de carreras de pedagogía en Chile deja bastante que desear. Ello ocurre porque las facultades de educación reclutan a estudiantes con bajos puntajes en la PSU o simplemente no les exigen puntaje mínimo. Consecuentemente, el recurso humano que esta formándose en las escuelas de pedagogía no posee la vocación ni tampoco el capital cultural apropiado para enfrentar la formación en la carrera y a posteriori para lograr un desempeño aceptable en el aula, una vez concluidos los estudios universitarios.

La profesión docente no resulta atractiva para los jóvenes más talentosos dado que la carrera docente y los beneficios que esta acarrea para este segmento dejan bastante que desear en términos de remuneraciones, incentivos y actualización (perfeccionamiento).

Ciertamente la carrera docente, tal y como está concebida en la actualidad, no da el ancho para las necesidades que tiene nuestra nación y nuestros jóvenes.

A lo anterior debe sumarse el bajo nivel de remuneraciones que percibe el profesorado que les impide concentrar su labor en un solo colegio. En efecto, como consecuencia de los bajos sueldos los profesores que trabajan en el sector público y particular subvencionados se ven obligados a trabajar en tres o cuatro colegios en forma simultánea (profesores taxi) para conseguir un sueldo digno. Ello trae aparejado diversos problemas que inciden directamente en el plano formativo, incluyendo: falta de compromiso con el establecimiento, escaso o nulo tiempo para atender a los niños en horario extraprogramático, escaso tiempo para planificar y evaluar, mínima interacción con el cuerpo docente, etc.

Otro aspecto crítico que no puede ser obviado al momento de analizar el estado en que se encuentra nuestro sistema escolar dice relación con la falta de directores de escuela que reúnan las competencias necesarias para gestionar adecuadamente los establecimientos educacionales. Ello a pesar de la ley que faculta para la contratación de directores vigente desde el año 2004. En efecto, si bien a contar del año 2004 se ha contratado directores que reemplazaron a aquellos designados en tiempos de dictadura, la forma en que se seleccionó a los nuevos directores deja bastante que desear dado que la mayoría fue seleccionado por su cercanía con el alcalde de turno quien en última instancia tenía la prerrogativa para resolver los concursos. Ello implicó que no se seleccionara necesariamente a los mejores candidatos.

Un pilar fundamental para el logro de una educación de calidad se asocia con el rol que pueda jugar el Estado en la administración y regulación de sus establecimientos. En el caso de Chile, desde la reforma de 1981 el Estado se ha desentendido de sus escuelas dejándolas totalmente abandonadas. En efecto, los municipios casi sin excepción se han endeudado sobremanera y a duras penas logran financiar a las escuelas y al cuerpo docente. El déficit en muchos municipios es significativo y no se avizoran soluciones de parte del gobierno de Piñera. De hecho, el proyecto de desmunicipalización que descansa en el congreso y que fue presentado por el gobierno a fines del año pasado como respuesta a una de las varias demandas de los estudiantes secundarios no apunta a resolver el problema de fondo cual es que las escuelas municipales ofrezcan educación de calidad

Para que el gobierno de turno y el Estado de Chile puedan ofrecer educación de calidad es indispensable que el nivel de financiamiento esté acorde con esa prerrogativa. Desafortunadamente, en la actualidad la inversión que hace el gobierno como proporción del PIB esta muy por debajo de lo que se necesita. Hoy por hoy bordea el 2,5 del PIB en circunstancias que debiera oscilar entre el 4% y el 5% del PIB. El presupuesto de la nación aprobado en fecha reciente por cierto no incluye un aumento sustantivo que permita responder cabalmente las demandas estudiantiles y de la sociedad y está muy lejos de acercarse al porcentaje antes mencionado

Obviamente que el bajo financiamiento que se ha dispuesto para financiar la educación pública en los últimos 30 años también ha incidido de manera notoria en la infraestructura de nuestros colegios públicos. Quiero solo traer un botón de muestra al respecto: hace un par de años durante una protesta de estudiantes del Liceo de Aplicación se cayó una losa desde el segundo piso y varios estudiantes resultaron lesionados aunque afortunadamente no de consideración. Ese ejemplo puntual da cuenta del abandono en que se encuentran nuestros establecimientos públicos. ¿Qué hizo el gobierno de Bachellet frente a esa situación? Muy simple al cabo de dos días decidió destinar \$40.000.000 para remodelar 20 liceos emblemáticos del Gran Santiago. Y yo me pregunto y que pasa con el resto de los liceos. Ello da cuenta de la improvisación del gobierno actual y de los anteriores liderados por la Concertación y de la reacción ante determinadas catástrofes como la ejemplificada. Por supuesto, no existe plan alguno de inversión en la actualidad que apunte a remodelar nuestros establecimientos públicos a nivel nacional.

Por último, no puede dejar de mencionarse que el control y seguimiento de las subvenciones que se entrega a los sostenedores es bastante precario por parte del Mineduc lo que ha conllevado que en muchas ocasiones los sostenedores no destinen los dineros para la mejora de distintos aspectos vinculados con la docencia y con el propósito que persiguen las subvenciones. Ello ha acarreado, obviamente, múltiples problemas a los colegios.

## **2. SISTEMA TERCIARIO**

El sistema de educación superior chileno está conformado por 59 universidades, 43 institutos profesionales centrados principalmente en carreras de cuatro años, 73 centros de formación técnica que imparten carreras cortas de dos años y medio y las escuelas de formación superior de las fuerzas armadas y de orden. Entre las universidades se distinguen 16 estatales, 9 privadas tradicionales -cuyo origen es anterior a la ley de 1980- cuyo financiamiento por parte del estado es similar al observado en el caso de las entidades estatales estas universidades están agrupadas en el denominado Consejo de Rectores de las universidades chilenas (CRUCH). Por otra parte, existen 34 universidades privadas creadas con posterioridad a la ley de 1980 que no reciben financiamiento directo del Estado.

El nivel terciario ha venido creciendo a un ritmo acelerado en los últimos años, en particular, por un incremento de la matrícula en el sector privado que en la actualidad abarca alrededor de dos tercios de la matrícula de la educación postsecundaria.

En este plano, es importante tener presente lo que ocurrió con la reforma de los años ochenta. Dicha reforma, que fue promovida durante el gobierno militar, se inició con un conjunto de decretos con fuerza de ley, que fueron dictados entre los años 1980 y 1981. Los decretos en cuestión tenían una doble finalidad.

En primer lugar, diferenciar y expandir la estructura institucional del sistema. Vale decir, dar la posibilidad de crear institutos y centros de formación técnica. A esa fecha solamente había en el país únicamente universidades. Con esta reforma se da la posibilidad de ampliar el sistema, diferenciarlo, segmentarlo y

fortalecer también la formación técnica.

En segundo término, se buscó privatizar el sistema e instaurar el régimen de autofinanciamiento. Esta política tiene su fundamento empírico en una postura del Banco Mundial, que se promueve y es asumida por la mayor parte de los países en desarrollo que han pedido préstamos al banco. Esta política que fue asimilada por los economistas chilenos formados en la Universidad de Chicago y que se implementó desde el ministerio de planificación y cooperación en Chile, tenía por objetivo instaurar el régimen de autofinanciamiento, incrementar la participación de las familias en el costeo del pago de los aranceles y matrículas de los estudiantes y, reasignar los recursos públicos en el sector educación, favoreciendo especialmente el nivel primario en desmedro del terciario.

Esta política de financiamiento explica por qué hoy la totalidad de las universidades públicas que pertenecen al CRUCH tienen problemas financieros. Actualmente, el presupuesto que se asigna a educación superior del presupuesto total de educación no supera el 15%, en circunstancias que antes del año 80, previo a la reforma, este porcentaje era superior al 32%. Eso ha llevado a las universidades a diversificar las estrategias para generar recursos a través de distintas vías, tales como: consultorías, prestación de servicios, incremento de los aranceles, y endeudamiento con la banca privada, entre otros. Cabe señalar que en el sistema de educación superior chileno todos los estudiantes pagan aranceles y matrícula, cuyo monto es similar en las entidades públicas y privadas. No obstante lo anterior, alrededor del 60% de los estudiantes de las universidades del CRUCH recibe algún tipo de ayuda económica mediante créditos o becas.

## **2.1. Fortalezas**

La diversificación del sistema y la existencia de instituciones universitarias y no universitarias (IPs y CFTs) otorga al sistema una dinámica y presencia que no poseía previo a la reforma del 80. Con ello queda atrás el elitismo y se abre al sistema a una población más amplia y con características de origen disímiles e intereses variados.

La ampliación de la oferta de carreras y programas de postgrado también constituye una bondad del sistema vigente ya que brinda mayores opciones a los estudiantes y profesionales que buscan proseguir estudios de nivel superior ya sea a nivel de pre grado o postgrado.

La existencia del sitio Futuro Laboral ha contribuido a transparentar parcialmente la información relativa al stock de profesionales y los niveles de renta de los profesionales al cabo del segundo y quinto año de egreso. No obstante, la información provista por el observatorio es aun insuficiente y en algunos casos no del todo confiable.

La consolidación de algunas universidades privadas ha tornado más competitivo al sistema universitario lo que queda reflejado tanto en el reclutamiento de los mejores puntajes PSU como en el nivel de productividad científica, aunque este último parámetro es todavía incipiente en el sector privado.

## 2.2. Debilidades

En la actualidad es posible verificar un conjunto de debilidades que permean al sistema terciario chileno y que le impiden su consolidación. Dichas debilidades son observables en el plano del desarrollo institucional, del acceso, del financiamiento, de la certificación y la empleabilidad.

En el ámbito institucional falta un mayor desarrollo entre las universidades privadas que en algunos casos cuentan con escasa infraestructura lo que impide que entreguen un servicio de calidad. De igual forma, la inversión en bibliotecas y bibliografía es escuálida lo que denota una falta de interés por ofrecer recursos bibliográficos de alto nivel y actualizados. Esto último se explica por el hecho que las universidades privadas de preferencia, con honrosas excepciones, tienen una oferta concentrada única y exclusivamente en carreras de “tiza y pizarrón”, vale decir, carreras de bajo costo y alta rentabilidad.

Otro aspecto crítico a nivel institucional dice relación con la oferta inorgánica de pre y postgrado (especialmente, la semi-presencial y no presencial) que no responde a necesidades país y que se halla totalmente desregulada.

A ello se suma la existencia de numerosas sedes respecto de las cuales no se dispone de información en la CNA porque las instituciones de educación superior (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica) no informan de cuestiones básicas, tales como: rasgos de la oferta, características del cuerpo docente (número, nivel formativo, especialización), matrícula nueva y total, tasas de retención y deserción, recursos bibliográficos disponibles, etc.

La falta de regulación antes referida difícilmente se solucionará con una superintendencia de educación superior como viene proponiendo el gobierno de Piñera. Lo más probable es que dicha entidad una vez constituida se transforme en una nueva Superintendencia de Bancos o Isapres que solo denuncie pero que no ataque el problema de raíz para no afectar intereses de los grandes grupos económicos y empresarios, como debe hacerse para sanear al sistema de las malas prácticas que no hacen otra cosa que desprestigiarlo aun más.

Por otra parte, es indudable que los niveles de matrícula y de cobertura constituyen un avance que ha caracterizado el proceso de masificación que se verifica en diversas latitudes del orbe. Sin embargo, no puede desconocerse que este incremento gigantesco en el acceso a la educación postsecundaria observado en Chile en los últimos 30 años y en la ampliación de la cobertura no ha ido acompañado de un acceso a una oferta de calidad que garantice una formación idónea que permita a las nuevas generaciones de profesionales competir en igualdad de condiciones al momento de incorporarse al mercado laboral.

En el ámbito del financiamiento hay aspectos que requieren de una atención urgente de parte del ejecutivo para evitar el colapso del sistema universitario estatal, incluyendo:

- El bajo gasto en es en relación al PIB. En la actualidad representa apenas el 0,3% del gasto.

- Los aportes basales destinados a las universidades del CRUCH, particularmente a las entidades estatales, son insuficientes. En la actualidad oscilan entre el 15% y 20%.
- Los recursos para becas de estudiantes no permiten financiar la totalidad de los aranceles. Con los recursos inyectados a fines del año pasado se supone que se becara a todos los estudiantes de los tres quintiles más pobres. Sin embargo, el beneficio se entregará en función al arancel de referencia por lo que los estudiantes beneficiarios deberán solventar parte del costo de sus carreras a través de créditos.
- Las tasas de interés del CAVAL son onerosas y provocan un endeudamiento en las familias casi imposible de solventar (semejante al de un crédito hipotecario).

En el terreno de la certificación y la empleabilidad es posible también visualizar algunas debilidades. En efecto, la información que se entrega a padres, apoderados, alumnos e instituciones sobre certificación (acreditación), niveles de renta y empleabilidad de las carreras ofertadas es insuficiente, atemporal y en algunos casos poco fidedigna.

A su turno, los mecanismos de aseguramiento de la calidad que se emplean en la actualidad son insuficientes para garantizar una oferta de calidad. En este sentido, es importante relevar la incapacidad de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) para liderar de manera aceptable y creíble la instauración del sistema de aseguramiento de la calidad. Ello porque ha quedado en evidencia que hay muchos conflictos de interés entre grupos o miembros de grupos vinculados (o que estuvieron vinculados) a instituciones de educación superior que están relacionados de una u otra forma con las agencias acreditadoras. El mismo grupo de consejeros de la CNA, por ejemplo, está conformado por miembros que representan a grupos de instituciones respecto de las cuales tienen que pronunciarse al momento de dictaminar si acreditan o no acreditan determinada institución. Dichas situaciones no avalan de modo alguno la existencia de un sistema de aseguramiento transparente y confiable. Lamentablemente, las situaciones antes descritas no fueron consignadas en la Ley de Aseguramiento de la Calidad promulgada en el año 2006 y que rige los destinos del sistema en su conjunto en materia de certificación institucional, de carreras y de programas de postgrado.

Por lo anterior, es indispensable que en el futuro cercano se centralice la acreditación de instituciones y carreras en una agencia estatal autónoma que se conforme con consejeros que tengan total autonomía e independencia de las instituciones de modo de garantizar ecuanimidad, credibilidad y total transparencia al momento de certificar entidades, carreras y o programas.

Otro aspecto que no contribuye a salvaguardar la imagen del sistema en términos de la calidad de la oferta de las IES es la baja proporción de carreras y programas de postgrado acreditados lo que impide que el sistema se consolide y se proyecte en el tiempo. En el ámbito de los CFTs e IPs el panorama es todavía más desolador.

En síntesis, estamos frente a un sistema educacional que ha crecido de manera significativa en términos de cobertura lo que ha permitido elevar considerablemente los niveles de escolaridad de la población. No menos importante han sido los programas compensatorios que se han impulsado en las últimas dos décadas que han ido en apoyo de los sectores más vulnerables. No obstante, todavía queda mucho camino por recorrer especialmente en lo que respecta a mejorar la calidad de la oferta en todos los niveles,

como así también en lo que concierne al financiamiento que debe proveer el Estado a sus instituciones. Finalmente, la regulación de la oferta también constituye una tarea pendiente para el gobierno actual de la cual no puede desentenderse.