

MINUTA

COMENTARIOS A PROYECTO DE SISTEMA NACIONAL DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PARVULARIA, BÁSICA Y MEDIA. (Agosto 2009)

Loreto Fontaine
Académica Facultad de Educación
Universidad Diego Portales

Introducción:

Nuestro sistema escolar, en el que participan actores públicos y privados y que se basa en la libre elección de los establecimientos por parte de los padres, tiene la posibilidad de entregar una oferta diversa, que exprese las múltiples perspectivas, creencias y valores que conforman nuestro tejido cultural y social. Muchos de los que estudiamos las políticas educativas hemos valorado la creación de un sistema de aseguramiento de la calidad que, en el marco de esta diversidad, observe el desempeño de los colegios; establezca incentivos y consecuencias para las escuelas de modo que se potencien aquellas que logran aprendizajes con sus alumnos y dejen de operar aquellas que fracasan en este objetivo y proporcione a los usuarios información fidedigna y comprensible tanto sobre los resultados como sobre aquellos aspectos de los establecimientos que resulten menos visibles para los padres.

Valoramos el esfuerzo legislativo que se ha hecho en este Proyecto en busca de asegurar a todos los alumnos oportunidades efectivas de aprendizaje y consideramos acertado separar las funciones de supervisión en dos entidades: una que evalúe y apoye a las escuelas buscando que éstas mejoren y otra que se ocupe del cumplimiento de las leyes que rigen el sector, incluyendo las consecuencias para los establecimientos que no alcanzan los estándares de aprendizaje exigidos. Esta fórmula tiene el mérito de que un organismo enfoca su acción exclusivamente al objetivo primordial de evaluar la calidad, se independiza esta función de la de implementar políticas provenientes del ministerio y además se evita la situación de calificar el desempeño de un establecimiento siendo a la vez juez y parte.

Pensamos que estas instituciones debieran ser organismos modernos, eficientes, dotadas de personal de alta capacidad y criterio; que actúen con respeto a los diferentes proyectos educativos, permitiendo la coexistencia de diferentes visiones; que den espacio a los propios colegios para decidir sus metas y formas de mejorar su desempeño y que operen sin entorpecer indebidamente la marcha normal de las escuelas.

Estas instituciones deben tener como objetivo principal proteger el interés de los usuarios, teniendo claro que en el caso de las escuelas éstos son los alumnos y sus padres, y que el servicio que demandan es una buena enseñanza.

Es desde este punto de vista que analizamos el Proyecto, es decir en qué medida la aplicación de esta ley va a inducir a las escuelas a entregar un mejor servicio. Ciertamente podemos decir que tiene muchos aspectos positivos, pero también contiene elementos que si no se corrigen, no sólo le restarán efectividad sino que además producirán una serie de conflictos innecesarios en el sistema escolar.

SOBRE LA AGENCIA

Consideramos que este organismo puede hacer una gran contribución a mejorar la calidad del servicio educativo entregado por las escuelas, por el aporte de estándares de aprendizaje y de desempeño exigibles, por las señales que se dan al sistema de que las escuelas de rendimiento insatisfactorio no pueden seguir funcionando y porque permite que la comunidad tome decisiones más informadas. Nos preocupan algunas falencias que pueden ser fácilmente remediadas sin desnaturalizar el proyecto y que enumeramos a continuación.

1. Ingerencia en el proyecto educativo de los establecimientos:

Nuestro marco legal se caracteriza, como hemos dicho por permitir la diversidad de proyectos educativos: esto implica que los establecimientos deben cumplir con las exigencias del curriculum nacional, pero pueden asumir características propias en cuanto a los valores, prioridades y acentos que deseen promover según sean las convicciones de sus miembros y las características de la comunidad escolar.

La evidencia internacional nos muestra que los organismos de supervisión son exitosos cuando no se dedican a imponer procesos sino que se centran en los resultados; cuando crean con los establecimientos supervisados una relación de cooperación armónica; cuando utilizan como insumo la autoevaluación y la definición de metas propias de los establecimientos; cuando se acompañan con instrumentos de apoyo a los establecimientos. También sabemos, gracias a estudios comparativos del TIMMS y otras pruebas internacionales que las escuelas son más efectivas si ellas mismas tienen control sobre algunos aspectos, como el nombramiento del personal y la distribución de su presupuesto. En este sentido nos preocupa que el proyecto de ley entrega a la Agencia de Calidad funciones que pueden obstaculizar la implementación por parte de las escuelas de modelos propios o innovadores.

- a) Atención a procesos: los estándares indicativos en relación a gestión curricular, gestión de recursos humanos y convivencia escolar se refieren a procesos. Para estos procesos existen diferentes modelos y sería lamentable que por esta vía se impusieran una sola forma de administrar un establecimiento o que a un establecimiento con óptimos resultados se le cuestionara por sus procesos, por diferir del “modelo”

propuesto. Aunque los estándares sean sólo indicativos, el que éstos “orienten” la evaluación de un establecimiento como lo dice el proyecto, presenta importantes inconvenientes: desplaza el foco de atención que debiera estar sobre el logro de los aprendizajes; priva al establecimiento de un espacio de libertad y creatividad, dado que sobre estos temas hay diversas opciones; finalmente, como toda evaluación de procesos, puede inhibir o paralizar las iniciativas de innovación que una escuela quiera implementar (Art. 4°). Este enfoque sobre procesos tiene el riesgo de rigidizar la administración de los establecimientos y diluye las responsabilidades, sin garantizar nada en cuanto al logro de los aprendizajes. Quizás sería conveniente determinar en el enunciado de la ley que los estándares se referirán sólo a la presencia de esos procesos, no a sus características y acentuar el carácter indicativo de ellos.

- b) Recomendaciones: la agencia de calidad debiera detectar fortalezas y debilidades, pero hay que cuidar que las recomendaciones sean de carácter sólo indicativo (Art. 10). De lo contrario, los establecimientos quedan limitados a seguir instrucciones y dejan de ser responsables de las acciones que emprenden, ya que estas les fueron impuestas por la autoridad.

2. Multiplicidad de foco

Llama la atención que la agencia, que tiene por delante una inmensa tarea (implementar evaluaciones masivas a los alumnos, clasificar más de 10.000 escuelas, e informar sobre su desempeño), deba diversificar sus esfuerzos hacia asuntos de dudosa eficacia como es la evaluación de los sostenedores y la validación de la evaluación de docentes de establecimientos particulares subvencionados (art. 7, g). Con ambos procesos se corre el riesgo, tal como ha sucedido con la evaluación docente, de terminar entregando información no confiable y desprestigiar la institución, al construir un proceso ineficiente, sujeto a presiones de grupos de interés, y que al final no cuenta con la confianza general. La información sobre el sistema que se entregue a los usuarios debe ser clara y fácil de comprender y es posible que la presentación de múltiples parámetros sólo conduzca a una información ineficiente y poco legible sobre los establecimientos, que confunda a los usuarios.

3. Insuficiente evaluación de aprendizajes

Establecer un sistema nacional de medición de resultados de aprendizaje, así como coordinar la participación de Chile en las evaluaciones internacionales, son tareas fundamentales de la agencia y hay consenso entre especialistas sobre el gran valor que ha tenido para nuestro país la evaluación sistemática y de gran nivel técnico que ha realizado el SIMCE en los últimos años. Igualmente se valora la posibilidad de conocer los estándares de aprendizaje del mundo desarrollado y medirse con ellos que han brindado las evaluaciones internacionales. Sin embargo no está claro en el proyecto la periodicidad de estas evaluaciones ya que no indica la frecuencia de ellas. Sería conveniente

establecer que cada año debe medirse al menos un curso de cada ciclo, definir las áreas prioritarias que se deben medir y definir también una frecuencia mínima (ojalá anual) para la participación en pruebas internacionales . (art. 7°, a).

4. Insuficiente comunicación de resultados

Se sabe que los padres son actores fundamentales para el éxito de los aprendizajes. Esta influencia opera por medio de la acción directa de los padres con sus hijos, a través de la presión que pueden ejercer frente a la escuela y finalmente por el acto de decidir qué establecimiento escogen para sus hijos. Pero para que esta acción se ejerza en toda su potencialidad es esencial que cuenten con información oportuna y confiable.

En este sentido, un sistema de aseguramiento de la calidad como el que pretendemos instaurar tiene como tarea principal ser proveedor de información de fácil acceso para todos los usuarios. En el proyecto que estamos analizando falta una mención clara del papel de la agencia en cuanto a la comunicación a los padres sobre los resultados de su establecimiento en las mediciones nacionales de aprendizaje (SIMCE) y de la categoría en que éste ha sido clasificado. (Art. 16 y 25). Pensamos que esta responsabilidad no debe dejarse en manos de los establecimientos ya que se ha demostrado que éstos no traspasan la información a los padres.¹

Pensamos también que el informe que la agencia emita sobre cada establecimiento debe ser público y entregarse a toda la comunidad educativa. Esto no queda estipulado en el proyecto.

5. Apoyos técnicos a las escuelas

El proyecto establece para las escuelas de mal desempeño la obligación de recibir apoyo técnico, recurriendo para ello al Ministerio de Educación o a un grupo de expertos aprobados por éste. Pero al no indicarse la provisión de recursos para esta asesoría, esta opción se invalida, ya que las escuelas tendrán que recurrir al único organismo gratuito, es decir al Ministerio. Nuevamente se pone al organismo estatal como co-responsable del desempeño de la escuela, lo que generará fricciones entre los tres organismos involucrados (agencia, superintendencia y ministerio) y les quitará legitimidad para adoptar las medidas y sanciones necesarias en caso de que la escuela no logre superar sus deficiencias. (Art. 26).

SOBRE LA SUPERINTENDENCIA

¹ En una encuesta reciente el 92% de los padres de establecimientos municipales y 89% de particulares subvencionados dice desconocer el SIMCE del establecimiento al que asisten sus hijos. “La otra aula”, *Ideas y propuestas*, N° 35, agosto 2009, Fundación Jaime Guzmán E.

En comparación con el organismo anterior el diseño de la superintendencia aparece con un foco menos claro. Entendemos que el papel de una superintendencia es ocuparse del cumplimiento de la normativa legal. Vemos sin embargo en este proyecto una superintendencia cuyas atribuciones superan esta función sin que se asegure un efecto positivo sobre la calidad de la educación que entregarán los establecimientos ni una mayor satisfacción de los usuarios. Por el contrario, y como explicaremos a continuación, si no se corrigen algunos aspectos, este organismo será una fuente de conflictos y fricciones dentro del sistema, aumentará las tensiones en la educación municipal, alejará del sector a los profesionales más valiosos y no contribuirá a mejorar la educación que reciben los alumnos.

1. Fiscalización del uso de los recursos

Como primer objetivo este proyecto de ley propone para la Superintendencia el de fiscalizar el uso de los recursos que hacen los sostenedores y los establecimientos. No es posible definir en qué consiste un uso adecuado de los recursos y, más aún, creemos que entre distintos proyectos educativos puede haber diferencias muy marcadas y muy legítimas en el uso de los recursos según sean las prioridades que ellos hayan establecido de acuerdo a sus objetivos. Una escuela debe ser juzgada por sus resultados y no por la forma en que distribuyó sus recursos para obtener éstos. La utilización o finalidad que los sostenedores den a los ingresos de la subvención general no está normada por ley, por lo tanto, no vemos cuáles son las infracciones que podrían cometerse y sería una equivocación obligar a los establecimientos a asignar fondos a objetivos determinados por una autoridad ajena al establecimiento.

Por otra parte el proyecto no distingue los recursos que provienen de la subvención de aquellos que provienen del aporte de las familias o del propio sostenedor. En este caso creemos que no corresponde una fiscalización del Estado más allá de la que realiza normalmente Impuestos Internos. Igualmente parece inadecuado que se incluya en esta fiscalización también a los establecimientos particulares pagados, que no reciben aportes del Estado y que funcionan sobre la base de un acuerdo entre privados (art. 46 y 47). No queda claro en el proyecto cuál sería el beneficio de esta fiscalización ni cuáles son las infracciones en que podrían incurrir dichos establecimientos en cuanto al uso de los recursos.

A nuestro juicio el mayor beneficio para el sistema se conseguirá si el énfasis se pone en promover la transparencia, es decir la rendición de cuenta pública de los recursos traspasados por el Estado y la entrega oportuna de esta información a la comunidad educativa.

2. Exceso de normativa y duplicación de funciones

El proyecto faculta a la superintendencia a dictar reglamentos e instrucciones sin acotar sobre qué asuntos puede hacerlo y sin control de otro organismo. En estos momentos las escuelas están sujetas a una normativa muy frondosa y reciben una multiplicidad de regulaciones, órdenes, y reglamentación de

distintos organismos, que son incluso contradictorias entre sí. La labor de los directivos se ve entorpecida por esta superposición de exigencias y dejan de realizar la labor de gestión pedagógica que debiera ser el centro de su quehacer. Vemos con preocupación cómo con este proyecto de ley esta situación se agrava más aún, ya que se crean nuevos organismos con más facultades y no se eliminan los anteriores. Las escuelas tendrán que distraer importantes recursos y tiempo para satisfacer más demandas, lo que les quitará eficiencia y no reportará ningún beneficio real a sus alumnos.

Se hace necesaria una revisión cuidadosa de este aspecto, eliminando el exceso de regulación, la duplicación de funciones con otros organismos del Estado, las repetidas y múltiples exigencias de información y, en general, los procedimientos engorrosos e innecesarios. En el proyecto la coordinación de los órganos del Estado queda supeditada a un reglamento lo que parece insuficiente para reorganizar esta maraña de funciones dispersas en distintos responsables (Art. 111).

3. Magnitud de la operación

No hay que olvidar que las instituciones fiscalizables son más de 10.000. Las facultades y funciones que se proponen para la superintendencia no parecen tomar en cuenta esta cifra. Tampoco parecen considerar que la mayoría de los operadores privados en educación son empresas pequeñas y que una porción importante de las municipales son también de tamaño menor. Cabe reflexionar acerca de la relación entre costos y beneficios que tiene montar una operación de tal magnitud para fiscalizarlas a todas.

La opción escogida para la Agencia, de concentrar los esfuerzos en aquellas que tienen peores resultados parece más razonable. Esta modalidad aumenta la eficiencia, pone el acento donde verdaderamente se beneficia a los alumnos y se transforma en un incentivo para las escuelas que lo hacen mejor. Sería lamentable que por fallas administrativas de menor cuantía, como pueden ser algunas de las infracciones consideradas, se entorpeciera la marcha o se desanimara a los actores de establecimientos eficientes. La experiencia con la implementación de la ley de subvención preferencial ha mostrado las dificultades inherentes a un proceso de supervisión de este tipo. Las escuelas han gastado cantidades desproporcionadas de tiempo y esfuerzo en llenar formularios y emitir documentos los cuales sencillamente el MINEDUC no ha tenido la capacidad de visar. Sería recomendable para el éxito del proyecto que se implementara de modo experimental sólo en algunas Direcciones Provinciales y se evaluara la experiencia antes de ponerla en marcha en todo el país.

4. Calidad de la relación con los actores y exceso de atribuciones

Un sistema de aseguramiento de la calidad escolar tendría por definición que relacionarse en forma positiva y armónica con las instituciones supervisadas. Su finalidad no es sólo monitorear la calidad sino también inducirla. Sabemos que en Chile las escuelas tradicionalmente han operado en condiciones precarias,

que tienen mucho que aprender y que la mayoría de ellas tiene por delante una larga tarea para llegar a buenos niveles en sus resultados. Para ello necesitan operar en un marco que les entregue apoyo, incentivos adecuados, normas razonables y señales claras de hacia dónde orientar los esfuerzos.

Este proyecto definitivamente no constituye un aporte en este sentido debido a dos características que empañan la objetividad e imparcialidad que debiera tener: por una parte propone una relación muy desequilibrada de poder y de derechos entre la superintendencia y las instituciones supervisadas y por otra, algunas disposiciones dan lugar a que se produzcan abusos y acciones malintencionadas que van siempre en perjuicio de estas instituciones, sin darles posibilidad de defenderse ya que la superintendencia actúa como juez y parte y el sostenedor puede acudir a la Corte de Apelaciones sólo al final del proceso. Consideramos esto de especial gravedad por el clima de desconfianza que se crea y porque se desincentiva la participación de las mejores personas como sostenedores y en las labores directivas y administrativas.

Entre las facultades excesivas de la superintendencia podemos enumerar las de dictar normativa adicional que ella misma puede reforzar y fiscalizar sin contrapeso de ningún otro organismo; el acceso ilimitado a todo tipo de información de los establecimientos, incluida información de carácter privado sobre profesores y alumnos (art. 47); intervenir por denuncias de terceros que no forman parte de la comunidad escolar y que pueden actuar malintencionadamente (Art. 48); las atribuciones de Ministro de Fe del personal fiscalizador, cuyas declaraciones sobre los hechos investigados tendrán automáticamente presunción de veracidad (Art. 49); retener la subvención como medida precautoria por mera sospecha, lo que puede innecesariamente poner en riesgo la estabilidad del establecimiento, ya que se impide al sostenedor cumplir con sus obligaciones (sueldos y otros pagos) y se perjudica, por lo tanto, al alumnado (Art. 65); las atribuciones de intervenir en colegios privados donde no están involucrados recursos públicos y donde se ofrece un contrato de servicio que los usuarios han escogido libremente. También parece discutible establecer sanciones severas para infracciones a normativas cuyo control depende de otros organismos como lo son las relativas a los pagos previsionales. En este caso el infractor recibe dos distintas sanciones por una sola falta. Igualmente consideramos que se presta para arbitrariedades la forma subjetiva en que definen algunas infracciones, por ejemplo, en lo que se refiere a obstaculizar la fiscalización (Art. 72).

Cabe tener en cuenta que esta ley rige tanto para sostenedores privados como para los municipales y es altamente probable que si hay irregularidades administrativas éstas afecten a todas las escuelas de un determinado municipio. Es importante evitar que las medidas precautorias y sanciones que se adopten no debiliten más aún a la educación municipal y desprestigien injustamente a autoridades elegidas por votación como son los alcaldes. Los padres son sensibles a las situaciones inestables de las escuelas, como se pudo apreciar en el último conflicto a propósito de los bonos SAE y no dudan en retirar a sus hijos cuando perciben que la escuela está en problemas. Al respecto sugerimos que las sanciones más graves, como la inhabilitación del sostenedor, suspensión

de la subvención y revocación del conocimiento oficial requieran el acuerdo de algún otro organismo.

Administrador provisional

El nombramiento de un administrador provisional es una medida excepcional y que sólo se justifica en casos extremos ya que tiene enormes consecuencias al interior de una comunidad educativa y con toda probabilidad ahuyenta a los usuarios. Los casos para tomar una medida de esta trascendencia deben determinarse con mayor claridad y precisión. Al respecto sugerimos revisar los siguientes casos:

- a) Desempeño insatisfactorio: Convendría estipular claramente que el administrador provisional se nombra cuando, a causa de mantenerse por más de cuatro años en la categoría de desempeño insatisfactorio, a un establecimiento se le ha retirado por consejo de la Agencia, el reconocimiento oficial según lo estipula el Art. 28 de la misma ley y por lo tanto se afecta la continuidad del año escolar.
- b) Ausencia del sostenedor: convendría establecer en qué forma se calificaría el supuesto riesgo de la continuidad del año escolar, ya que se presta para arbitrariedades.
- c) Cuando por razones imputables al sostenedor éste no realiza los pagos previsionales y de servicios. Existen otros mecanismos legales y órganos con facultades muy efectivas para resolver estas materias, lo que hace innecesario y desproporcionado un cambio de administración que afectaría la marcha normal de un establecimiento más gravemente que la situación que trata de remediar. Además, este proyecto estipula que la propia superintendencia puede imponer por mera sospecha la retención precautoria de la subvención. Esta medida puede ser producir un desequilibrio económico y ser la causante de un atraso en el cumplimiento de estos deberes, produciendo una cadena de sanciones que pueden al final demostrarse injustificadas, pero que ocasionarán grave daño a una comunidad escolar. Igualmente cabe tener en cuenta que esta situación de retraso en los pagos puede darse en un municipio, afectando con toda probabilidad no a un establecimiento sino a todos los de la comuna a la vez, lo que obligaría a una administración provisional de todos ellos. En estos momentos en que se debate una reforma de la educación pública, no parece prudente producir esta situación de crisis que solo causaría desprestigio a la educación municipal y que introduciría nuevos elementos *de facto* en la discusión.
- d) Facultades del administrador: parece del todo cuestionable que el administrador tenga la facultad de constituir prenda sobre los bienes del establecimiento, sea éste de propiedad municipal o privada. Igualmente no parece adecuado que, dadas las amplias facultades que se le otorgan, el proyecto no defina los requisitos para ser administrador y entregue esta definición a un reglamento.

- e) Reestructuración de un establecimiento: habría que definir qué es reestructuración, no queda claro en el proyecto.

Planta de personal

Resulta también injustificable que el personal de los dos nuevos organismos creados por ley deban provenir del Ministerio de Educación. Es una disposición que discrimina en contra de otros profesionales y que impedirá la participación de los las personas más calificadas. Esta disposición carece de fundamento, y es difícil de justificar, ya que los estudios del propio ministerio reconocen como problemas de su aparato de supervisión “fuertes inercias institucionales, rigidez en sus procedimientos y en la gestión de recursos humanos, lo cual ha redundado en conductas que obedecen a intereses también burocráticos - centradas en procedimientos-, gremiales y corporativos, más que en el verdadero objetivo de la actividad educacional: el aprendizaje de todos los alumnos”.²

En suma vemos que con la superintendencia se construye un organismo destinado a fiscalizar aspectos que en su mayoría podrían ser – y de hecho, lo son – controlados por otros medios (por ejemplo la mayor parte de los problemas de información errónea sobre matrícula y asistencia se podrían evitar mediante tecnologías informáticas de fácil acceso hoy). Observamos que sus funciones se sobreponen con las de otros organismos reguladores y que sus objetivos y en diseño presentan el riesgo de disminuir la eficiencia, perjudicar la convivencia de todo el sistema y, especialmente, desestabilizar la educación municipal. Sabemos que para avanzar en calidad de la educación se requieren instituciones que impidan la inoperancia y la impunidad, y que brinden apoyo e información a los actores del sistema. Pero no podemos perder de vista cuáles son los verdaderos problemas y consideramos que este instrumento no contribuirá mayormente a resolverlos a menos que se corrijan los aspectos analizados.

² Mineduc (2003). Coordinación Nacional de Supervisión, División de Educación General, “Supervisión educacional en Chile. Experiencias públicas y privadas:lecciones y aprendizajes”.

