

Pre Informe del Consejo Asesor de Educación: ¿ Soluciones o Ideología?

Después de varios meses de trabajo el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación presentó a fines de septiembre un Informe de Avance que abordó los tópicos tratados hasta ese entonces por cada una de las 3 comisiones del consejo (Marco Regulatorio, Institucionalidad y Calidad de la Educación). Más allá de la “polémica” respecto de la exclusión de algunas visiones y propuestas, que se espera sea subsanado en el informe final, es importante entender las carencias que presenta este documento y profundizar en las verdaderas causas detrás de la baja calidad de la educación chilena y en propuestas para superarla.

La LOCE¹ no Soluciona el Problema de Calidad

Una de las principales preocupaciones de un grupo de consejeros se relaciona con la legitimidad de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, así como también con la añoranza de que la educación pública (administrada hoy por los municipios) se convierta en un paradigma de calidad de nuestro sistema. Asimismo, existe una postura que rechaza que la educación sea provista por instituciones con fines de lucro.

Si bien el informe hace una advertencia respecto de que los distintos intereses e ideologías arriesgan alejar la discusión de su objetivo central, es justamente eso lo que se puede extraer del análisis de estas visiones. En efecto, este mismo informe explicita que la educación debe procurar que todos, independiente de su origen, puedan tener las mismas oportunidades, desarrollando al máximo sus capacidades.

No se entiende que luego de estas declaraciones y advertencias respecto de que el sujeto central de análisis debe ser el educando y su desarrollo y aprendizaje, se establezcan diagnósticos como los expuestos anteriormente, que conlleven medidas discriminatorias entre los estudiantes.

Las visiones que plantean establecer diferencias entre la educación provista por uno u

otro tipo de sostenedor, sólo perjudican a los estudiantes que opten por determinado tipo de educación -aunque ellos sean igualmente pobres. Lo mismo sucede con las prohibiciones de participación a instituciones con fines de lucro aun cuando la educación que éstas otorguen sea de igual o mejor calidad. No se debe olvidar que son justamente estos establecimientos los que aportaron la mayor parte del

Una manera directa y sencilla que tiene hoy el Ministerio de Educación de transferir autonomía es otorgar aumentos de la subvención, ya que es la única partida de recursos relativamente de libre uso por parte de las escuelas o de las direcciones o corporaciones de educación. Irónicamente, ésta se incrementa en un 3,8%, explicado mayormente por el aumento de cobertura en pre básica - lo que implica que en términos reales no crece - comparado con el aumento de casi un 11% del presupuesto total de educación.

aumento de cobertura que hoy nos enorgullece tanto. En ese sentido, debiera preocuparnos la calidad de *todas* las instituciones que imparten educación, creando sistemas justos que sancionen a quienes lo hacen mal y premien a quienes lo hacen bien, más allá de su dependencia o calidad jurídica.

Por otra parte, si bien la LOCE puede ser revisada y mejorada en base a incorporar cambios como el establecimiento de estándares de calidad para los resultados, ello no significa que se deba derogar o rehacer para ser legitimada. Ello representa posturas extremas que no corresponden a un análisis serio de las verdaderas causas y posibles soluciones para la pobre calidad de la educación actual. ¿Mejorará si se deroga la LOCE? La respuesta es no. En el mismo informe de la comisión de marco regulatorio se plantea que para garantizar un mínimo de calidad se requiere: invertir significativamente más, mejorar drásticamente la gestión escolar, mejorar la calidad de los profesores y de las evaluaciones, entregar más información a la comunidad, etc., reconociendo así que lo que se necesita es perfeccionar otros aspectos que no se relacionan con este cuerpo legal.

En definitiva, son justamente este tipo de propuestas las que nos hacen pensar que el informe se aleja del objetivo de mejorar la calidad y que pone por sobre ello visiones ideológicas e intereses particulares respecto de la forma que debiera tener la organización del sistema educacional, ignorando la evidencia y por sobre todo la opinión de quienes son los primeros responsables de la educación de los niños: los padres y apoderados, y su derecho a elegir. Es deber del Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho y no pasar sobre él, decidiendo por ellos, a través, por ejemplo, de la propuesta de eliminar algún tipo de educación.

Finalmente, es importante analizar si las medidas propuestas, referidas al marco legal, mejorarán la calidad de la educación. Una de ellas es el aumento de los requisitos de entrada a los sostenedores. Ello, más que mejorar los resultados, creará barreras a la entrada que disminuirán la competencia y por tanto, harán empeorar los resultados. En este sentido más que crear restricciones a la creación de un colegio, debiera agilizarse la salida y fiscalización de quienes no lo hacen bien. En esta línea el informe propone controlar aspectos “mínimos” del proceso educativo, tales como infraestructura, cumplimiento de obligaciones laborales, etc., pero todos estos aspectos existen y debieran ser verificados. Al parecer, el Ministerio de Educación (MINEDUC) –y las demás instituciones involucradas- no están ejerciendo eficientemente su rol fiscalizador.

Por lo tanto, nuevamente no se aborda el fondo del problema y se sobrepone el rol del Estado en la educación, que hasta ahora no ha demostrado ser efectivo, aun contando con las herramientas para hacerlo.

Pero el informe, seguido a lo anterior y reconociendo que el rol principal de educador recae en los padres y que son ellos quienes deben fiscalizar la calidad a través de su elección, propone como algo *imprescindible* para el funcionamiento del sistema mejorar la información referente a los resultados y progresos de los colegios, asegurando que sea pública, gratuita y que llegue a la comunidad.

En suma, esta primera parte del informe, si bien aborda muchos de los temas relevantes referentes al marco regulatorio, es confusa ya que mezcla aspectos que constituyen opiniones y visiones respecto de la organización política con la evidencia y el diagnóstico y propuestas técnicas en esta área. Sí es claro que con estas medidas no se logrará solucionar el déficit de calidad de la educación.

En resumen, lo que se requiere es elevar la calidad del sector municipal y no evitar la entrada de particulares.

La Dependencia no Soluciona el Problema de Calidad

El informe de la comisión de institucionalidad muestra un diagnóstico que no ahonda en los problemas de fondo de la educación y expone nudos críticos que más bien son efectos de otros problemas y no causas de la “crisis” actual. Efectivamente, de la lectura de éste se desprende que una de las principales causas de los bajos resultados de la educación municipal, sería que la matrícula particular subvencionada está aumentando en desmedro de la municipal, o que en algunos lugares habría sobre o sub oferta de establecimientos y por tanto sería necesario regular y planificar la entrada de colegios.

Pero lo anterior es una consecuencia y no una causa. Un análisis más profundo requiere ir a las causas de lo anterior. La matrícula municipal disminuye porque los padres optan por escuelas particulares que responden de mejor manera a sus demandas, ya que, además de otorgarles mejores resultados en términos de aprendizajes, entregan formación valórica, disciplina, deportes y otros factores que, como lo demuestran diversas encuestas, conforman el concepto de calidad que los apoderados están buscando.

Asimismo, la sub-oferta de escuelas en algunos sectores responde en gran medida a que la subvención que se entrega actualmente por alumno es igual para todos (subsidio plano), aunque está comprobado que educar a estudiantes que provienen de familias cuyo capital cultural es menor tiene un costo mayor, tal como se ha venido planteando desde hace más de diez años. Así, la solución va por otorgar una subvención mayor a quienes provienen de familias de menor nivel socioeconómico, de manera que sí sea posible proveer educación de calidad para esos niños y así se aumente la oferta educativa para ellos, permiti-

tiendo que estos estudiantes puedan realmente “optar” por el establecimiento al que quieren asistir. Respecto de la “sobreoferta”, es justamente en los casos en que hay muchos establecimientos cuando se hace efectivo el derecho a la educación, y los padres y apoderados eligen libremente el establecimiento que mejor educación les ofrezca y por tanto, los que no son elegidos deben mejorar o desaparecer.

En resumen, lo que se requiere es elevar la calidad del sector municipal y no evitar la entrada de particulares.

Finalmente y como recomendación central, se habla de la creación de “entidades territoriales” que debieran administrar la educación de mejor manera que los municipios, propuesta que no se desprende del diagnóstico. Se puede pensar que lo harían mejor que las municipalidades porque tendrían economías de escala, pero ello podría lograrse más fácilmente permitiendo que los municipios se asociaran en corporaciones, sin tener que crear todo un aparataje diferente. En este sentido, la discusión debe centrarse en algo que, si bien no se resalta

lo suficiente, sí aparece en el diagnóstico como nudo crítico y además, forma parte de los pocos consensos que este consejo ha alcanzado: aumentar la descentralización y autonomía de la gestión sin que las responsabilidades entre lo técnico-pedagógico, lo administrativo-financiero y los recursos humanos, se diluyan entre el Ministerio de Educación, las escuelas y las direcciones o corporaciones de educación municipal.

Siguiendo este razonamiento, no es comprensible la propuesta de crear supra-entidades que se alejarán de la realidad local, que perderán los beneficios de pertenecer a una red de servicios que hoy es provista por los municipios y que van en contra de la tendencia mundial de descentralizar y otorgar

También está comprobado que para ello se requiere establecer altas exigencias de aprendizaje y de desarrollo de competencias para todos los estudiantes, independiente de su origen o del tipo de establecimiento al que asistan.

mayor autonomía a los establecimientos educacionales. Ello podría simplemente solucionarse terminando con la dualidad de administración entre MINEDUC y municipios - revisando el estatuto docente, y otros cuerpos legales.

La evidencia respecto a escuelas efectivas es clara en cuanto a que a mayor autonomía se logran mejores resultados, porque de esta manera los directores de los establecimientos se hacen responsables de sus resultados en cuanto son ellos quienes toman TODAS las decisiones y por tanto, como el Ministerio de Educación deja de estar involucrado en la administración de alguno de los recursos (humanos, financieros, pedagógicos, etc) ejerce efectivamente su rol contralor, dejando de ser parte, lo que le da perspectiva y objetividad para actuar como juez imparcial de los resultados que las escuelas obtienen.

Nuevamente entonces, una visión que propone la creación de estas entidades centralizadas, que son soluciones constructivistas sin ningún sustento ni parangón, se olvida del sujeto principal de análisis -el alumno- y del llamado de la Presidenta Bachelet respecto de mejorar la calidad de la educación de todos los estudiantes. Más bien parece responder a ideologías e ideas preconcebidas respecto de la injerencia que el Estado debe tener en la educación.

Calidad: ¿ Cómo Alcanzarla?

La tercera comisión del consejo, a la que corresponde ver el tema de calidad de la educación, empieza su texto con una definición de calidad que separa la educación en dos dimensiones, enfatizando justamente en

aquella que prepara para la “participación civil y social dentro de la democracia”, pero establece reparos respecto de la otra perspectiva de la educación, que se relaciona con el desarrollo de las capacidades y talentos de cada niño y sus aprendizajes, en cuanto existiría un riesgo en enfocarse “demasiado” en el desarrollo del capital humano y por tanto “reproducir inequidades sociales”.

Esta primera afirmación puede ser muy costosa para el futuro de nuestros estudiantes, en cuanto la evidencia muestra justamente lo contrario: es decir, que la educación - aunque no es lo único - es una herramienta poderosa para igualar las oportunidades de los estudiantes y por el contrario de lo que postula el documento, para terminar con las inequidades sociales. En efecto, está comprobado que la adquisición de conocimientos y competencias, y el desarrollo al máximo de las potencialidades de los estudiantes es la principal herramienta para derrotar la pobreza y por tanto, las desigualdades de partida.

También está comprobado que para ello se requiere establecer altas exigencias de aprendizaje y de desarrollo de competencias para todos los estudiantes, independiente de su origen o del tipo de establecimiento al que asistan. Estas metas deben ser alcanzadas por cada escuela o liceo en base a su propia realidad y, como se mencionara anteriormente, ello implica otorgar la autonomía necesaria a los directores y sostenedores, responsabilizándolos por sus resultados.

En este sentido, parece inadecuado que la comisión no haya abordado el tema desde este enfoque y que haya dejado pendiente la discusión respecto de la medición de los logros educativos, ya que, si bien la calidad

Nuevamente entonces, una visión que propone la creación de estas entidades centralizadas, que son soluciones constructivistas sin ningún sustento ni parangón, se olvida del sujeto principal de análisis -el alumno- y del llamado de la Presidenta Bachelet respecto de mejorar la calidad de la educación de todos los estudiantes. Más bien parece responder a ideologías e ideas preconcebidas respecto de la injerencia que el Estado debe tener en la educación.

es un concepto que involucra distintas dimensiones según lo que cada estudiante y su familia estén buscando (formación valórica, deportiva, etc.), existe un piso mínimo determinado por el currículum. Este último debe ser medido objetivamente, en cuanto es la base para determinar la calidad de la educación de cada establecimiento y así saber en qué grado cada uno está alcanzando estos objetivos y contenidos que hemos definido como la formación mínima que deben adquirir nuestros estudiantes. Como se mencionara en la primera sección, es clave que esta información sea pública, fácilmente accesible y comprensible, de manera que los padres y apoderados y sus hijos puedan tomar decisiones informados y responsablemente, ejerciendo verdaderamente el derecho a la educación.

Por todo lo anterior, el enfoque de la sección de calidad, la que establece recomendaciones sobre los procesos educativos de los colegios, es decir, una sistematización de “buenas prácticas” que se observan en aquellos que obtienen resultados superiores y que sin duda puede ser de mucha utilidad para los establecimientos escolares que la consideren en cuanto puede orientar su actuar, no asegura la mejora de la calidad del sistema.

En efecto, la imposición de estas recomendaciones puede ser muy dañina y contraproducente, ya que se refieren al actuar interno de cada establecimiento, lo que implica cometer los mismos errores que queremos cometer los mismos errores que se pretende subsanar: primero, se restringe aún más la autonomía de las escuelas y liceos, continuando con la dilución de las responsabilidades entre las escuelas, o sostenedores y MINEDUC, ya que sería este último quien determinaría las

prácticas de cada establecimiento; y segundo, la imposición de soluciones estandarizadas a los problemas particulares de cada colegio, lo que no considera la realidad en la que cada escuela está inserta.

Por otra parte, incluso incorporando estas recomendaciones, es difícil que se logre avanzar enérgicamente hacia la calidad mientras la institucionalidad actual se mantenga, como fue comentado en la sección anterior. En efecto, la mayor carencia de esta parte del informe, se refiere al establecimiento de sistemas de responsabilización por resultados y por tanto, de sugerencias para eliminar las trabas existentes para que haya una real rendición de cuentas respecto de la calidad, lo que se logra dejando en manos de los responsables directos de la educación las decisiones respecto de la gestión pedagógica, financiera y de recursos humanos y exigiéndoles el cumplimiento de estándares mínimos y metas de resultados a las que cada establecimiento se comprometa.

Lo mismo ocurre con otras medidas que el documento establece, como que la formación de los profesores es deficiente y que la solución es regular la profesión—restringiéndola sólo a universidades - o que se debe fortalecer la Unidad de Currículum y Evaluación del MINEDUC para ajustarlo periódicamente. El problema es que ambas disposiciones pueden no tener ningún efecto si no consideramos medidas referentes a los incentivos y el contexto que enfrentan luego los profesores y en el que se aplica este currículum mejorado y revisado.

Si bien el informe del consejo de educación contiene una serie de recomendaciones, acuerdos, disensos y posturas, éste no se centra en la evidencia ni aborda en su totalidad el problema de fondo. Lo anterior puede ser muy dañino para el futuro del país, ya que si lo que se entrega responde más bien a ideologías o intereses particulares, se seguirán cometiendo errores que perjudicarán a los actuales y futuros estudiantes, así como también comprometerán el desarrollo del país, la igualdad y el progreso de sus habitantes.

Concluyendo

Si bien el informe del consejo de educación contiene una serie de recomendaciones, acuerdos, disensos y posturas, éste no se centra en la evidencia ni aborda en su totalidad el problema de fondo. Lo anterior puede ser muy dañino para el futuro del país, ya que si lo que se entrega responde más bien a ideologías o intereses particulares, se seguirán cometiendo errores que perjudicarán a los actuales y futuros estudiantes, así como también comprometerán el desarrollo del país, la igualdad y el progreso de sus habitantes.

Una prueba de ello es el actual presupuesto, que centra sus aumentos en programas centralizados manejados por el MINE-DUC, que no consideran la realidad particular de cada escuela. Por tanto, todo el mayor gasto en esta área va completamente amarrado, lo que implica que las escuelas no pueden decidir sobre su uso, algo que va en contra de uno de los pocos acuerdos del Consejo, que fue además parte de la petición de la Presidenta hacia esta entidad, respecto a la necesidad de avanzar en una mayor descentralización y autonomía de los establecimientos educacionales, de manera que éstos se hagan cargo de los resultados de sus estudiantes.

Una manera directa y sencilla que tiene hoy el Ministerio de Educación de transferir autonomía es otorgar aumentos de la subvención, ya que es la única partida de recursos relativamente de libre uso por parte de las escuelas o de las direcciones o corporaciones de educación. Irónicamente, ésta se incrementa en un 3,8%, explicado mayormente por el aumento de cobertura en pre básica - lo que implica que en términos reales no crece - comparado con el aumento de casi un 11% del presupuesto total de educación•

¹ Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.