

NOTAS SOBRE CUESTIONES Y MÉTODOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO CICLO DE CONSENSOS DE POLÍTICA EDUCACIONAL

José Joaquín Brunner

Santiago, 13 de septiembre 2006

1. La controversia que se ha instalado en el entorno del sistema educacional, y dentro de él, obliga a generar nuevos consensos si se desea impulsar una estrategia de cambio y desarrollo de la educación chilena para los próximos diez años o más.

2. Ante todo, parece necesario construir un diagnóstico realista y más o menos convergente sobre el estado de la educación chilena y sobre las causas de los principales problemas que enfrenta hoy nuestro sistema escolar.
 - a. Hoy nos encontramos frente a múltiples diagnósticos contrapuestos. Van desde la percepción de una crisis total del sistema, pasando por diagnósticos de crisis parciales (del sector municipal, de resultados estancados, de segmentación social creciente del alumnado, de financiamiento, de la profesión docente, etc.) hasta diagnósticos que identifican variados progresos, nuevos problemas emergentes y/o modernizaciones incompletas del sistema.

 - b. Para cada diagnóstico, hay también una variedad de disímiles causas atribuidas a los problemas detectados, como por ejemplo uno o más de los siguientes:
 - i. Privatización del sistema y concepción comercial de la educación
 - ii. Régimen de subsidios a la demanda o fallas de éste
 - iii. Rigideces del régimen laboral de los docentes
 - iv. Métodos pedagógicos y prácticas de aula
 - v. Des-compromiso de los sostenedores municipales

- vi. Inefectividad de la gestión de las escuelas
- vii. Baja productividad del sector subvencionado
- viii. Pobre desempeño de los docentes y vacíos de su formación inicial
- ix. Fallas institucionales y de incentivos que no conducen a las escuelas a responsabilizarse por resultados
- x. Desigualdad de origen socio-económico de los alumnos y segmentación del alumnado
- xi. Pobre dotación de insumos (valor de la subvención, remuneración de profesores, número de alumnos por profesor)
- xii. Falta de legitimidad de las normas básicas que rigen al sistema (en la Constitución y la LOCE),
- xiii. Etc.

3. En seguida --con base en un diagnóstico relativamente compartido-- hay la necesidad de concordar sobre ciertos aspectos básicos de la organización del sistema.

- a. Aquí lo más elemental es la cuestión de cómo organizar la provisión de educación obligatoria. Dicha organización se estructura en todas las sociedades a partir de la combinación de dos variables: **la gestión de la provisión** (que, igualmente, puede ser pública o privada) y **el financiamiento del servicio** (que puede ser público o privado).
- b. De la combinación de estas dos variables surgen cuatro modelos distintivos para organizar la provisión de educación obligatoria:
 - i. Modelo 1: de gestión pública con financiamiento público (escuelas públicas en la terminología internacional y municipales en Chile)
 - ii. Modelo 2: de gestión privada con financiamiento público (escuelas privadas dependientes – particulares subvencionadas)

- iii. Modelo 3: de gestión privada con financiamiento privado (escuelas privadas independientes – particulares pagadas)
- iv. Modelo 4: de gestión pública con financiamiento privado (modelo complementario, usualmente de financiamiento marginal, vía contribuciones voluntarias de padres a escuelas públicas).

c. En Chile, como en la mayoría de los países, hay la presencia simultánea de los cuatro modelos. La **peculiaridad chilena** consiste en lo siguiente:

- i. la distribución de la matrícula entre los tres modelos principales;
- ii. la fuerte presencia del sector de sostenedores privados subvencionados, con dos características adicionales infrecuentes: la participación de sostenedores con fines de lucro y el co-financiamiento privado al que pueden recurrir los sostenedores particulares subvencionados; y
- iii. la consagración legal del Modelo 4 bajo la forma de un esquema de financiamiento compartido en los liceos municipales.

4. Cada uno de estos modelos plantea un conjunto de cuestiones -- problemas, tensiones, opciones-- que deben ser resueltas o manejadas de tal forma que las soluciones adoptadas gocen de legitimidad. Es decir, las soluciones que se adopten, o las opciones que se hagan, o la forma como se administren las tensiones, deben contar con el suficiente consenso para alcanzar un grado aceptable de legitimidad.

5. El modelo de gestión por proveedores públicos con financiamiento público exige abordar al menos las siguientes cuestiones básicas en vistas a la construcción de consensos suficientes:

- a. **Centralismo – descentralización:** Qué decisiones claves para el sistema se adoptan dónde a lo largo de un continuo que va desde la instancia central (gobierno-ministerio de educación) pasando por las instancias regionales, provinciales y locales hasta llegar a la escuela. Asuntos estratégicos a resolver aquí son, por ejemplo:
- i. cuáles deben ser consideradas áreas e instancias claves de decisión;
 - ii. cómo han de distribuirse las decisiones claves de cada área entre las instancias;
 - iii. de qué forma se adoptarán estas decisiones (mecanismos de consulta y participación hacia “atrás” y hacia “adelante” en este continuo central – descentralizado de instancias) y, por último,
 - iv. el nivel de autonomía de que deben gozar las escuelas para adoptar decisiones claves; por ejemplo, en cuanto al manejo del personal docente, la implementación curricular, la elección de métodos de enseñanza y textos, etc.
- b. **Financiamiento:** si acaso dirigido a la oferta (financiamiento institucional) o a la demanda (subvención por alumno); y en qué medida determinado por insumos o resultados.
- c. **Régimen curricular:** si acaso debe existir, o no, un marco nacional de objetivos y contenidos curriculares, con qué grado de especificación y flexibilidad en su aplicación y, cualesquiera sean estas decisiones, si se ha de contar o no con estándares de desempeño que deben alcanzar los alumnos o satisfacer los colegios.
- d. **Régimen laboral docente:** si éste debe ser --en el sector público-- de naturaleza funcionaria o profesional y, en ambos casos, cuáles deben ser los requisitos de ingreso a la carrera, la estructura y progreso dentro de ella, las modalidades de remuneración e incentivos, las formas de evaluación y sus consecuencias, etc.

- e. **Régimen de aseguramiento de la calidad:** formas, mecanismos e instrumentos de supervisión, inspección y evaluación o acreditación de los establecimientos y sus consecuencias.
6. A su turno, el modelo de gestión por proveedores privados con financiamiento público plantea al menos las siguientes cuestiones básicas en vistas a la construcción de consensos suficientes:
- a. **Naturaleza de los sostenedores:** si han de admitirse sólo sostenedores sin fines de lucro o también con, y en cualquiera de estas alternativas, si ellos pueden o no adoptar misiones distintivas (religiosas, de orientación pedagógica, de estándares de excelencia o formas de especialización, etc.). Aparejado a este tipo de decisiones se plantea la cuestión del derecho de los sostenedores (también vale para los municipales) a seleccionar y los límites entre selección académica y discriminación por motivos económico-sociales, religiosos o étnicos.
 - b. **Requisitos para abrir y mantener escuelas** y para recibir la subvención fiscal.
 - c. **Financiamiento público:** si debe prevalecer un trato igualitario para los sostenedores privados con respecto a los establecimientos públicos (municipales) o un trato diferenciado, y si cabe o no --y bajo qué condiciones—el financiamiento público para proveedores privados con fines de lucro.
 - d. **Financiamiento privado adicional:** si es admisible o no y bajo qué modalidades lo sería.
 - e. **Régimen curricular:** si deben aplicarse iguales disposiciones en este ámbito a los proveedores privados subvencionados que las aplicadas a los proveedores públicos municipales o diferentes y, en este caso, cuáles grados de diferenciación son permitidos o convenientes.
 - f. **Régimen laboral docente:** si se aplican las mismas reglas del régimen prevaleciente para establecimientos municipales o reglas diferentes, por ejemplo, en cuanto a requisitos de ingreso para el

ejercicio de la función docente, normas laborales, derecho de negociación colectiva, formas de evaluación, etc.

- g. **Régimen de aseguramiento de la calidad:** si han de sujetarse los sostenedores particulares subvencionados al mismo régimen aplicable a los proveedores municipales o uno diferente.

7. En el caso de los proveedores de gestión privada y financiamiento privado se planean cuestiones similares a las que surgen en el caso del Modelo 3 (con excepción de aquellas relativas al financiamiento público), pero en general las soluciones de “trato diferenciado” tienden aquí a encontrar un fundamento más fuerte.
8. Por último, como se señaló antes, el caso de proveedores de gestión pública con financiamiento privado es sólo un modelo complementario al Modelo 1, donde la cuestión principal es la admisibilidad de este tipo de financiamiento y bajo qué forma: voluntario y a discreción de los establecimientos o como un derecho legal de cobro al cual los establecimientos pueden recurrir bajo determinadas reglas (caso de los liceos en Chile).
9. Un paso adicional que debe darse en la construcción de los consensos es que, llegado el momento, aquellos relativos a las cuestiones más esenciales mencionadas más arriba, deben expresarse en la normativa básica que regula al sistema educacional; esto es, en la Constitución y la ley orgánica constitucional de enseñanza. Aquí se sitúa nuestro actual debate en torno a:
 - a. La tensión que existiría entre el derecho constitucional a la educación y la libertad de enseñanza consagrada en la Constitución.
 - b. Si el derecho a la educación ha de entenderse como un derecho de acceso a un ciclo primario/secundario de escolarización, o bien, como el derecho a un servicio de determinada de calidad (definida de alguna forma), y en ambos casos (pero sobre todo en

el segundo) si con una garantía exigible (y ante qué instancia) o sin esa garantía.

- c. Los requisitos que deben reunir los proveedores de educación obligatoria para ofrecer el servicio y recibir subsidios del Estado.
- d. La naturaleza, organización y administración del sistema de aseguramiento de la calidad y las formas de responsabilización de las escuelas por los resultados que obtienen (la cuestión que ha empezado a discutirse en torno a la figura de una superintendencia de educación).

10. Finalmente, en términos de una **política de construcción de consensos**, me parece a mí que hay que tener en cuenta varias cosas. Aquí menciono sólo tres para concluir:

- a. Primero, el necesario rol de **liderazgo** del gobierno en dicho proceso de construcción. Dada una agenda tan compleja de asuntos, me parece a mí que sin una acertada conducción del gobierno, lo más probable es que se cree --o mantenga-- un cuadro de confusión y dispersión de opiniones y propuestas.
- b. Segundo, el papel que cabe al gobierno, más particularmente, en la progresiva articulación de los **actores** políticos, parlamentarios, gremiales --sostenedores, profesores, padres, estudiantes--, y de generación de opinión pública para arribar a una plataforma de acuerdos; y
- c. Tercero, la necesidad de que el gobierno cuente con una adecuada estrategia de acción en los diferentes **espacios** donde se va construyendo el consenso (o acotando el disenso): al interior del gobierno y la coalición que lo apoya, en el parlamento con las fuerzas oficialistas y de oposición, en los organismos asesores que crea el gobierno, en las instancias de negociación gremial, en relación con los centros académicos y de pensamiento, con los medios de comunicación, etc.