



Informe 819

Educación

14/06/2010

Una agenda educacional de derechas: con premisas más ideológicas que bases en la evidencia

Pedro Montt Leiva (1)

14/06/2010

Educación

Una agenda educacional de derechas: con premisas más ideológicas que bases en la evidencia

10/06/2010

Política

Concertación: De la derrota electoral a la competencia política difícil

08/06/2010

Política

El Mensaje del 21 de Mayo: entre el entusiasmo y la confusión

08/06/2010

Economía

Piñera y el crecimiento, marcando las diferencias

04/06/2010

Política

Las contradicciones de la tercera vía. Participación social y desigualdad en tres países. Segunda Parte

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Más allá de los titulares, bastante numerosos (10), ¿Se puede hablar que al actual gobierno posee una agenda educativa consistente? ¿Es lo que Chile necesita en su actual estado de desarrollo educativo? A responder esas preguntas dedicaremos las siguientes líneas.

En una primera mirada, sin conocer el detalle de cada una de las iniciativas reseñadas en el discurso presidencial del 21 de mayo, podemos distinguir en ella cuatro campos de política en los cuales propone iniciativas y dos ausencias notorias. Los campos son, todos a nivel de la educación obligatoria que incluye sólo a los niveles de educación básica y media:

- i) Transparencia y mejora de la información a las familias. Al corregir algunos desequilibrios de información en el cuasi-mercado educativo existente en estos niveles. A ello apunta la entrega de resultados de los resultados del SIMCE a los padres de manera sencilla y geo-referenciada.
- ii) Calidad educativa. Según esta agenda las medidas con las cuales se lograría mejorar la calidad son: ampliar el concepto de ésta al incorporar nuevas mediciones del SIMCE en áreas curriculares como Educación Física, Inglés y Tecnologías de la Información (TICs); implementar un modelo de gestión educativa de calidad para la educación pública con la creación y operación en el corto plazo de una red de 50 liceos de excelencia que promuevan el progreso social de jóvenes talentosos de sectores modestos y medios, la cual partirá el año 2011 en 15 liceos; aprobar la ley y luego poner en marcha la nueva institucionalidad que asegura la calidad de la educación, la que en otras ocasiones hemos denominado la nueva arquitectura del sistema escolar (ministerio, consejo nacional, superintendencia y agencia de la calidad), una materia que no es novedad y sobre la cual existió un acuerdo transversal previo, y; crear programas especiales de apoyo para las escuelas con resultados insuficientes ("Comprométete con una escuela" y "Comprométete con un niño").
- iii) Institucionales y la mejora de la docencia, hoy en la frontera de nuestros desafíos educativos. Sólo se insinúa la posible apertura de la agenda en dos materias pendientes de enorme magnitud y que afectan al conjunto del sistema escolar: la docencia y la educación pública con su correspondiente arreglo institucional.

Ello por el momento se traduce en la creación de una comisión de expertos que estudiará y realizará recomendaciones, para permitir al gobierno desarrollar propuestas para una nueva carrera profesional docente y el rediseño de la educación municipal. En el campo de la docencia se plantea hacer públicos los resultados de una prueba de competencias que se realiza hace ya un par de años a los egresados de pedagogía de universidades chilenas y potenciales futuros docentes (Prueba Inicia), crear incentivos a alumnos con buenos puntajes en la PSU para que estudien pedagogía, trabajar con las universidades para mejorar la formación y capacitación de los profesores, así como crear un "servicio país" para permitir a jóvenes profesionales el ejercicio docente en escuelas vulnerables, e; incrementar la subvención escolar al doble en un plazo de 8 años, señalando que se intenta partir aumentando la subvención para alumnos vulnerables y escuelas y liceos que obtienen buenos resultados.

iv) Medida miscelánea. Agrega esta agenda una iniciativa clasificable en esta categoría referida a la apertura de escuelas y liceos hasta las 20.00 horas en barrios de alta incidencia de riesgos como la droga y delincuencia.

Las dos ausencias notorias son en educación educación (2) superior y parvularia, no habiendo mención alguna sobre esta última.

Trataremos de responder a las interrogantes ¿Es esta agenda consistente y es la necesaria para lograr el propósito compartido de elevar la calidad de la educación para todos?

A nuestro juicio una de las agendas estrella del actual gobierno resulta coherente con la ideología que en este campo ha sostenido la derecha y ese es un mérito de ella, ya que interpreta a los sectores que hoy están en el gobierno y muestra que el equipo de educación ha sido proactivo. Al mismo tiempo por su sesgo, muchas veces basado en prejuicios más que en evidencias reales, resulta insuficiente.

Las medidas son de muy distinto orden y envergadura, no queda claro que respondan a un relato que trata de dar cuenta de una estrategia clara respecto del esfuerzo país para lograr la tan ansiada calidad para todos.

Un tema grueso e implícito en la concepción del cambio educativo que insinúa el actual gobierno. La derecha ha entendido desde hace mucho, y aquí se nota su sesgo, que la forma de lograr la calidad es liberando las fuerzas y capacidades de las escuelas interviniendo lo menos posible, desde el centro o desde agencias externas, para su mejora. Según ellos, intervenir resta autonomía y más grave aún, desresponsabiliza a los agentes en la base del sistema.

Si bien no hay evidencias que les acompañen, se actúa por sesgo y convicciones "teóricas". Todo lo obrado para establecer un sistema de aseguramiento de la calidad justamente busca por una parte señalar contenciones y marcos de actuación a actores, ya que como lo han aprendido sistemas escolares exitosos (Finlandia, Suecia, Inglaterra, Nueva Zelanda, entre otros), la autonomía y responsabilización, es decir las mayores exigencias y presiones a las escuelas para que logren la calidad, deben traducirse en claras responsabilidades para cada nivel del sistema y Chile en esa materia aún se encuentra en el extremo de las desregulaciones o de la "autonomía de mercado puro y duro". Pero más aún, por otra parte todas las regulaciones y controles por sí mismos resultan absolutamente insuficientes si no van acompañados de dispositivos de política que aseguren los apoyos correspondientes para que las escuelas por sus propios medios o ayudadas instalen y efectivamente consigan las tan buscadas mejoras.

El énfasis en las exigencias con escasos recursos, no sólo financieros que podrían existir por el aumento de la subvención anunciado, sin el monitoreo técnico y el diseño por parte de las escuelas de planes de mejora, con agentes externos muchas veces orientando el paso a paso, se ha demostrado inefectiva (A. Schleicher, 2008). Ello resulta más complejo aún, ya que las medidas desconocen el muy probablemente central problema actual del sistema escolar chileno, el de capacidades escasas y mal distribuidas en la base del sistema -las administraciones educativas y las escuelas- y el que ello principalmente repercute sustantivamente en lo que ocurre en el "aula". Esas capacidades no se crean sólo con incentivos y exigencias, también son necesarios los apoyos en un correcto balance con esas presiones. El señalamiento de que existirán programas de apoyo a las escuelas de resultados insuficientes sin caracterizarlos, como sí se lo hace respecto de las exigencias, muestra ese sesgo.

En lo específico, lo que se anuncia respecto del SIMCE debiera apuntar a la mejora de la calidad de los aprendizajes, objetivo de la prueba SIMCE, decir que la calidad del aprendizaje en la asignatura de educación física, como se ha señalado en la prensa, se medirá a través de una test cuya finalidad es comprobar la capacidad aeróbica de los alumnos (test de Cooper), no da cuenta para nada del aprendizaje de los alumnos en esa materia. Para precisar lo que señalamos, los altos grados de obesidad y sedentarismo de la población se deben en parte a los hábitos de vida saludable que posea la población escolar, esos aprendizajes los contempla el currículo y por tanto deberían ser evaluados en un SIMCE para educación física, cosa que no ocurre en un test como el descrito. Medir la calidad en esta disciplina no consiste en aplicar test de resistencia.

Por otra parte, al parecer existe una clara tensión entre los tiempos políticos y técnicos de esta agenda. Si una comisión de expertos revisará fórmulas para mejorar la calidad de la educación pública, más allá de la bondad en sí misma de la iniciativa de liceos de excelencia, muy debatida en estos días por el efecto de descreme (3) que pudiera producir esta medida ¿Cómo conecta ese a priori con las propuestas que en esta materia surjan para el rediseño de la educación municipal? No debemos olvidar que una de las principales debilidades de la educación pública hoy son sus escasas capacidades para actuar como red. Cómo calzar ambos modelos, uno claramente monitoreado por el centro del sistema (ministerio), ya que se juega en ello el éxito de la política y, otro que a todas luces debe fortalecer las capacidades locales (nuevo diseño de la educación a nivel local).

Otro ejemplo de más presiones y pocos apoyos son los mapas geo-referenciados y el mayor número de pruebas SIMCE. Es bueno entregar mayor información pero junto con hacerlo debemos prever qué se hará con ella. Qué harán los padres con esa información, si muchas veces puede que no tengan opciones. Nada de eso se dijo en el discurso, les ofrecerán por ejemplo transporte a las familias cuando sus alternativas de calidad no sean cercanas.

Respecto de aspectos técnicos de esta medida, de la cual en realidad conocemos sólo titulares, se ha explicado que las escuelas independientemente de las características de sus alumnos serán comparadas con el promedio nacional, existiendo una luz verde para las que estén sobre ese promedio (suponemos diferencias de resultados estadísticamente significativas), luz amarilla para las que se encuentren en el promedio y roja para las que estén bajo ese promedio. Una medida aparentemente potente posee serias deficiencias técnicas y por lo mismo puede resultar completamente contraproducente y más bien desinformar que informar a los padres. Sabemos por toda la evidencia acumulada tanto en pruebas nacionales, SIMCE, como en las internacionales, PISA y TIMSS, que los resultados de los alumnos chilenos son particularmente sensibles al nivel socioeconómico de estos y sus familias, en concreto que buena parte de sus logros pueden ser explicados por ese factor, cuyo control es imposible para las escuelas.

Surge una pregunta ¿Comparar promedios brutos es justo para las escuelas? A todas luces no, esto muestra ceguera técnica, muy probablemente producto de una excesiva carga ideológica. Toda la evidencia en el campo muestra que las escuelas efectivas no son necesariamente las mismas que obtienen los mayores promedios SIMCE, ya que sólo se descubre más precisamente su calidad al controlar las características socioeconómicas de su matrícula y, cuando eso ocurre, resultan ser destacadas o efectivas.

Imaginemos lo que podría ocurrir, con la lógica de usar el promedio nacional. Es perfectamente posible que escuelas que llevan más allá de sus posibilidades los aprendizajes de los alumnos en diversos territorios finalmente tengan luces rojas y/o al revés, también podría ocurrir que algunas que aparecen con luz verde, en realidad correspondería tuvieran luces amarillas o derechamente rojas, entre otras razones porque al corregirse el efecto selección de los alumnos que realizan estos establecimientos escolares se descubra que su calidad se debe más a los alumnos que tienen que a sus propias capacidades. En educación muchos toman ese atajo para lograr la calidad.

¿Esto no es menor y resulta alarmante? Ya que podría ocurrir que con esta medida más que informar se logre lo contrario, innecesariamente alarmando a los padres, entregándoles información errónea que les lleve a tomar malas decisiones. Más y doblemente grave. Imaginemos algo que muy posiblemente ocurrirá: territorios completos en rojo, qué opción tendrán esos padres, estaremos contribuyendo a instalar un prejuicio fuertemente exagerado: nuestra educación es un desastre. Como un todo, esa afirmación no se sostiene, sin embargo se estaría produciendo un daño a las expectativas, sin ofrecer salidas y soluciones. Resulta peligroso jugar con las expectativas para terminar de convencer a todos de que no hay salidas, ya que como nos lo podrán decir los economistas, no se puede olvidar que las expectativas pueden mover al mundo (4). Instalar la desesperanza es la mejor manera de cumplir la profecía del desastre educacional.

En relación a la mejora de las capacidades docentes, tema central de la agenda de futuro, ya que existe un amplio consenso técnico, como lo señala un informe de hace algunos años respecto de los sistemas escolares más exitosos del mundo (McKinsey, 2007) que la calidad de cualquier sistema escolar será proporcional a las capacidades de su docencia, se señalan algunas iniciativas.

La primera una nueva carrera para la docencia, esfuerzo de carácter normativo de múltiples consecuencias, sobre la cual poco podemos decir respecto de su pertinencia hasta no conocer la propuesta concreta, la que saldrá suponiendo, de las ideas y recomendaciones que haga el grupo experto convocado para este fin. Así, si bien esto se encuentra en pendiente, se debe observar que la propuesta debiera ser más que normativa y abordar el problema del desarrollo de esta profesión de manera exhaustiva. Ya se señala en el discurso del 21 de mayo que hay que resolver temas tales como el reclutamiento de buenos estudiantes para la pedagogía (puntajes PSU), cómo mejorar su formación inicial de manera sustantiva, igualmente su formación en servicio (sólo se insinúa se pedirá a las facultades pedagógicas mejorar) y respecto de la carrera, cómo mantener a los buenos docentes haciendo clases, premiar su desempeño (5) y fomentar el liderazgo educativo de los profesionales directivos, sobre el cual también hay sólo una declaración de intenciones.

Respecto del examen Inicia, su obligatoriedad y publicación de resultados, es una iniciativa largamente acariciada por algunos expertos, que como meta final tendría el migrar hacia un examen de habilitación profesional con consecuencias. Desde ya publicar los resultados remecería a muchas escuelas de pedagogía y para mejorar ese examen se ha estado trabajando en la construcción de estándares para las pedagogías en disciplinas como matemática, lenguaje, ciencias y ciencias sociales. Parece una iniciativa interesante, un solo pero, nuevamente pone el énfasis en las presiones y exigencias, mejora los instrumentos para

diagnosticar, no los requeridos para desarrollar capacidades. Nuevamente a este nivel no bastan incentivos positivos o negativos como un examen. Más urgente aún en materia de regulaciones, está el actuar para corregir una situación alarmante: el explosivo crecimiento de la matrícula de las pedagogías sin clara correspondencia con calidad y el requerimiento de estos profesionales por el sistema educativo. Un reciente estudio (no publicado) muestra que entre el 2003 y 2007 se crearon un número mayor de carreras de pedagogía (60% de un total de 796) que las que se crearon entre los años 1919 y 2002 (83 años), habiendo permanecido constante la matrícula de alumnos desde mediados de la presente década.

Finalmente, en el ámbito institucional y de financiamiento.

Respecto del primero poco y nada se puede decir, ya que es necesario esperar el mencionado informe experto que luego deberá ser trabajado por el gobierno en la elaboración de un nuevo o nuevos y variados arreglos institucionales para la educación pública o municipal. Aquí sólo basta esperar, nuevamente el tema resulta complejo, entre otras razones por no existir suficiente acuerdo respecto de cuáles son los mejores arreglos respecto de esta institucionalidad y el que esas discrepancias a la hora de proponer soluciones, podrían ser políticamente transversales. Por el momento, el proyecto que en esta materia ingresó en la administración anterior el cual tiene algunos conceptos rescatables, duerme en el senado esperando ser sustituido por una nueva iniciativa. En síntesis, siendo este un anuncio muy trascendente, es por el momento solo un anuncio.

En materia de financiamiento el incremento de la subvención es una muy buena noticia. Más aún de cumplirse lo anunciado de que el primer incremento sea vía subvención a los alumnos vulnerables va en la dirección correcta. En lo que sigue, habrá que observar hacia dónde se mueve la iniciativa, desde ya advertencias, se debiera, aprovechando estos incrementos, abordar el problema referido a la regresividad del actual sistema de financiamiento al incorporar en la suma de éste al financiamiento compartido, una forma de corregir sería diseñar los incrementos futuros usando el mecanismo de subvención preferencial y no de subvención general pareja. Premiar a los establecimientos con un mayor financiamiento según sus resultados parece una medida interesante, sin embargo no es posible pronunciarse sin conocer cómo se hará concretamente, entre otros aspectos abrir esta discusión, permite analizar opciones para subsidiar la oferta educacional según características o deberes diferenciados que a éstas se le imponen respecto de su calidad y exigencias de gratuidad, entre otras. Otro tema que deberá debatirse pronto se refiere a los dispositivos que faciliten fijar el valor de la subvención según la calidad que el sistema escolar aspira a exigir, ello entre otras razones, porque la nueva institucionalidad de aseguramiento de la calidad permitirá disponer de información de los costos de todo el sistema hoy no existente.

Unas palabras para las ausencias. En educación superior durante la administración anterior se preparó como nunca un arsenal de estudios y propuestas, incluidos informes, uno de la OECD y otro de un consejo asesor presidencial en la materia, los cuales abordaron el complejo escenario de este nivel educativo realizando propuestas de mejora urgentes. Por lo mismo resulta francamente débil la agenda en este plano. Más recursos para las universidades que fortalezcan las pedagogías y el desarrollo de la ciencia e investigación en la práctica, así como más becas para postgrados, son esperar cuatro años más para abordar temas que de no hacerlo agravarán la situación de este nivel: la institucionalidad de la educación superior crecientemente mercadizada y que requiere regulaciones e institucionalidad para ello; la institucionalidad y gobernabilidad de las instituciones de educación superior estatales; las nuevas características de la matrícula de este nivel educativo y su necesaria modernización pedagógica y curricular de las instituciones de educación superior; los mecanismos más efectivos para mejorar la eficiencia de

este nivel en términos de retención y egreso de la matrícula con las competencias necesarias para su ejercicio profesional; el financiamiento del nivel, el cual es uno de los más privatizados del mundo que incluye las ayudas estudiantiles, el financiamiento operacional y compromisos de gestión, entre otros (del total de 2,0 del PIB este se descompone en: 0,3 público; 1,7 privado).

En educación parvularia el silencio es preocupante. La última década se produjeron avances notables en materia de cobertura. En particular, el esfuerzo realizado durante la presidencia de Bachelet que con su política de incremento de la cobertura de salas cuna sentó las bases de un sistema de garantías explícitas para la niñez con el programa "Chile crece contigo". Nada se dice respecto de este nivel y la necesaria profundización de su agenda en materia de cobertura, calidad e institucionalidad. ¿Un descuido o un olvido? Nada sabemos y se debiera exigir un pronunciamiento al respecto a las actuales autoridades.

En síntesis una agenda propia de la derecha, con énfasis en las presiones y la fe ciega respecto de que con incentivos todos salen adelante no bastando mucho más. Una agenda que no cierra aún debido a que iniciativas clave son por el momento un mero propósito, habrá que seguir esperando. Respecto de los silencios, ambos complejos, resulta preocupante la falta completa de mención de la educación inicial (párvulos).

Finalmente, esta hoja de ruta se desarrolla en un mar tormentoso. Son múltiples los frentes que se pueden abrir y con diversos actores. Una vez superado el copamiento de la agenda por los temas del terremoto, emergen los actores del sistema educacional, la carrera docente debe navegar en la compleja relación del ejecutivo con el gremio, en el camino pueden surgir conflictos con los estudiantes y no es extraño que éstos ya se encuentren en estado larvario.

Tampoco podemos descartar los propios errores que cometa el ejecutivo, ya que en esa categoría cae el mal manejo que a la fecha hace la autoridad ministerial del conflicto producido por los despidos de funcionarios de esa cartera. Este proceso no sólo presenta problemas de orden sustantivo relativos a una adecuada justificación que se hace de los despidos, los que hasta el momento responden a un diseño de ministerio que sólo conocería la jefatura, si es que éste existe, sino también de forma y de fondo, que se expresa en los abusivos y avasalladores métodos para desafectar al personal, ello resulta repudiable en todo momento ya que en varios casos han afectado a la dignidad de las personas. Un efecto no deseado por las autoridades va a ser el que, si les costaba gestionar el ministerio en tiempos normales, ahora se hará aún difícil por el efecto de que funcionarios atemorizados no tomarán ningún riesgo a la hora de sus actuaciones.

- (1) Profesor de Química y Ciencias Naturales de la Universidad Católica de Chile, con estudio de Postgrado en Gestión Pública en la Universidad de Lincoln, Reino Unido.
- (2) Se realiza una mención genérica a la educación superior señalando que se incrementarían los recursos a las universidades que tengan mejorías en la calidad de sus facultades de educación y aporten al desarrollo científico tecnológico, así como un programa de becas de postgrado (ya existe uno de gran alcance: "Becas Chile")
- (3) Se refiere al fenómeno de retiro de los buenos alumnos de establecimientos donde sólo quedaría matrícula de más bajos resultados, por efecto de concentrar a los primeros en establecimientos "exclusivos". Existe evidencia de que se afecta la calidad, ya que debido al "efecto de pares", resulta recomendable una matrícula que no sea homogénea (en ambos sentidos).
- (4) Una de las variables más incidentes en el logro de aprendizajes de calidad de los alumnos son las altas expectativas que posee el docente respecto de las capacidades de estos para aprender.
- (5) Desde ya resulta muy complejo y no de fácil solución, evaluar el desempeño docente y asociarlo a sus remuneraciones de manera efectiva.