

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

EL OTRO LEGADO: LA POSTERGACIÓN DE LA CALIDAD EN EDUCACIÓN

Nº 242 | 14 de marzo 2018



Ideas & Propuestas

RESUMEN EJECUTIVO

Durante el Gobierno de Michelle Bachelet se realizaron profundas reformas al sistema educativo de nuestro país. Dichas reformas se basaron en el eslogan de la igualdad de oportunidades para todos los estudiantes, siendo las más emblemáticas la Reforma a la Educación Superior, la desmunicipalización de la educación pública y la Ley de Inclusión Escolar. No obstante, de ellas se refleja un voluntarismo ideológico, pues estos proyectos no se encargaron de la mayor falencia de la educación chilena: la calidad. Es por ello, que este número se referirá al legado educativo que deja el Gobierno y su distanciamiento con la calidad educativa.

I. INTRODUCCIÓN

La calidad en la educación es un tema que preocupa a toda la sociedad en todos los niveles, ya sea en la educación preescolar, básica, media, superior, etc. Para entender lo que significa calidad en la educación existen múltiples definiciones, las cuales están relacionadas principalmente a la satisfacción de las expectativas y necesidades que tienen los estudiantes, sus familias y toda la comunidad educativa.

Considerando esta inquietud por la calidad y los resultados aún deficientes a nivel internacional que obtenemos como país en educación, en las mediciones de la OCDE, PISA, entre otras –que revisaremos más adelante–, es que las políticas educativas debieran enfocar su gestión en fortalecer la calidad.

Bajo esta mirada, y a pocos días de que asumiera el Presidente Sebastián Piñera su segundo mandato, resulta propicio realizar una radiografía al legado que deja el Gobierno de la Nueva Mayoría en materias educativas. Sin duda, la educación se ha convertido en uno de los escenarios más conflictivos, el cual ha recibido cambios constantes en las últimas décadas. Sin embargo, bajo el último gobierno dejó de ser prioritario fortalecer la calidad de la educación, focalizando las políticas públicas en temas de gestiones administrativas y económicas, escudados tras un voluntarismo ideológico que quedó demostrado con la “retroexcavadora” que se aplicó en la educación.

Las más emblemáticas reformas del gobierno que acaba de terminar son precisamente las que no tienen su principal énfasis en la calidad. Así, se observa en la Reforma a la Educación superior –la cual postuló principalmente la gratuidad universal–, la Ley de Inclusión Escolar –que termina con el financiamiento, compartido, el lucro y la selección–, y la desmunicipalización de la educación pública.

Los proyectos de educación del gobierno de la Nueva Mayoría han sido más de 33, no obstante, para este trabajo se considerarán los mencionados anteriormente, dado que esos fueron los más controversiales y a los que se le dio mayor énfasis durante los 4 años de gobierno.

Bajo este escenario, se describirá brevemente la versatilidad del concepto de calidad en la educación históricamente. Luego, se analizará cómo los proyectos de educación presentados por el Gobierno saliente contribuyen a la calidad.



Foto: www.radio.uchile.cl

II. EL CONCEPTO DE CALIDAD

En los últimos años el concepto de calidad ha estado permanentemente presente en nuestra sociedad, el cual ha evolucionado constantemente y ha forjado diferentes perspectivas. Una de ellas tiene relación con los productos y resultados o con los procesos que se generan a través de ellos. Otra, interpreta la calidad como un constructo que las personas y la sociedad establecen para determinar la satisfacción personal y subjetiva en relación a lo que tienen en frente de ellos. En algunas ocasiones, la calidad es tangible, por ejemplo, la funcionalidad de un aparato tecnológico, y también existen otras intangibles como un musical que busca activar las emociones y sentimientos (Alvear, 2017).

Al observar a través del tiempo, en los últimos 50 años, en el desarrollo educativo chileno se pueden determinar diferentes aspectos para entender la calidad de los procesos que se han llevado adelante.

En 1965, se puso en marcha la Reforma Educativa impulsada por el Presidente Eduardo Frei Montalva, la cual buscaba mejorar la escolaridad de la ciudadanía, logrando llevar a la sala de clases a miles de niños que no ingresaban al sistema educativo o se retiraban tempranamente. En esa época, la escolaridad de la población era de 4 años de estudio, a pesar que la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria exigía 6 años como mínimo. En esta reforma, la calidad era sinónimo de capacidad del sistema para recibir y atender a todos los niños en edad escolar y lograr que alcanzaran como mínimo una Educación Básica de 8 años, esto considerando la estructura que se le había otorgado al sistema educativo de 8 años de educación básica y 4 de enseñanza media. Ya en los 80', la calidad se relacionó con la capacidad de poder aumentar la retención en la educación básica y media, a la vez que se incentivaba que los alumnos avanzaran desde la educación básica a la educación media para lograr que cursaran los 12 años de escolaridad y obtuvieran más conocimientos y habilidades que les facilitara su desempeño y aporte al país.

En ambos casos señalados, la calidad se relacionaba a aspectos cuantitativos. En ese sentido, cabe destacar, que actualmente el promedio de escolaridad en Chile supera los 11 años de estudio (CASEN, 2015), por lo tanto se logró el éxito de estas políticas.

Por otra parte, ya a fines de los años 90', se enfatizó la calidad en aspectos cualitativos de la educación que reciben y asimilan los alumnos, es decir, que la calidad pasó a estar determinada por el beneficio y utilidad que esta reportaba a la educación del alumno y a la comunidad en la claridad de las expectativas (Alvear, 2017).

En este contexto, se observa que la calidad a través del tiempo, no es estática, sino que va progresando, evolucionando y desarrollándose en coherencia con las mayores expectativas que se van generando como consecuencia de que se han cumplido las expectativas anteriores. Cuando va aumentando el progreso de las personas y de las comunidades, sus expectativas del sistema educativo también crecen, pues la educación es el medio para el desarrollo de las personas. Es por ello que el concepto de educación, calidad y desarrollo son inseparables, ya que son interdependientes y complementarios uno de otro. En esta línea es que cobran mayor relevancia dos conceptos que están siempre presentes en las sociedades. Estos son: "derecho a la educación" de toda la población, y "calidad de la educación" que deben recibir los alumnos con equidad y eficiencia.

Por otro lado, cabe destacar que la educación es dinámica y flexible, ya que debe tener la capacidad de adaptarse a las necesidades que surgen y considerar aquellas que ya tienen un alto nivel de satisfacción.

III. EDUCACIÓN CHILENA EN LAS MEDICIONES INTERNACIONALES

Para entender los desafíos que tiene Chile a nivel de calidad educacional, es importante mirar cómo se posiciona el país en las mediciones internacionales de la OCDE y PISA.

En términos de cobertura, las cifras de la educación chilena demuestran un éxito terminando con las brechas de acceso. Sin embargo, en comparación con las economías desarrolladas existen diferencias preocupantes en términos de calidad. Por ejemplo, las cifras PISA 2015 revelan que en Chile solo el 0,1% de los jóvenes de 15 años alcanzan el nivel más alto desempeño. Estos resultados, según conclusiones de la OCDE *"muestran que Chile tiene dificultades para producir alumnos de alto rendimiento que podrían ayudar a transformar el país, creando una economía compleja, basada en el conocimiento"* (OCDE, 2017).

Por otro lado, hay que considerar que los problemas de rendimiento en el país también afectan a los estudiantes más ventajosos, es decir, que tenemos problemas de calidad en todos los niveles de rendimiento. Pues, según la OCDE *"solo el 1,2% de los chilenos obtuvo un rendimiento de excelencia en PISA 2015, lo que se contrasta con un promedio de 7,7% en la OCDE"*.

Los alumnos de alto rendimiento en matemáticas –en comparación con los países del mundo–, según PISA 2015, son de un 1,4% en nuestro país. Esto se contrasta con un 10,7% de la OCDE. En el caso de lenguaje, es un 2,2%. Por otro lado, los alumnos



Foto: www.media.mineduc.cl

de bajo rendimiento en esta misma materia son de un 49% (PISA, 2015) contra un 23,4% que señala la OCDE. No obstante, Chile a nivel latinoamericano cuenta con el mejor sistema educacional, según las pruebas PISA 2015. Entre los años 2000 y 2015 el país subió 49 puntos en el rendimiento de lectura, siendo el tercer país posicionado en términos de mejorías (Fontaine & Urzúa, 2017). Durante el mismo tiempo, el promedio de los países que integran la OCDE cayó 7 puntos, mientras que Chile en matemáticas no empeoró. Esto podría constatar que ha habido un progreso y que se puede seguir haciendo, pero para ello se deben alinear las políticas educativas a un solo horizonte; la calidad.

Por último, existe otra cifra importante de analizar, esta tiene relación con la familia, pues en todos los países la familia influye en el rendimiento de los hijos. Según PISA 2015, en promedio un 12,9% de la variación de los resultados en la prueba de ciencias se explica por el origen socioeconómico de los estudiantes. En el caso de Chile, es de un 17%. En Francia, teniendo un sistema educacional

estatal y gratuito, sus resultados en esta misma prueba dependen aún más del origen socioeconómico con una relación del 20%. Lo mismo sucede en Alemania, donde un 16% de la variación de los resultados de la prueba de ciencias se asocia al carácter económico, considerando que en dicho país la mayoría asiste a escuelas estatales. En Holanda por ejemplo, el promedio baja a un 13%, con un 70% de sus alumnos que asiste a colegios particulares subvencionados, el origen socioeconómico afecta menos que en Alemania y Francia.

IV. EL LEGADO

4.1. Reforma a la Educación Superior: Este sin duda fue uno de los proyectos más controversiales del Gobierno, pues se mantuvo bajo una disputa constante debido a su promesa de la gratuidad universal. Finalmente, se logró aprobar el proyecto, el cual establece un nuevo marco regulatorio, crea la subsecretaría de educación superior, la que tendrá como principal objetivo definir las políticas educativas en esta materia. Además, crea la superintendencia que tendrá un fiscalizador. También modifica el sistema de acreditación institucional, y por último instaura un sistema de acceso común a todos los planteles que cuenten con gratuidad. Bajo estos puntos, podemos observar que esta reforma llega para resolver problemas administrativos, de financiamiento y enfatiza en una mayor fiscalización. Esto último demuestra que hubo por parte de la administración que nos dejó hace unos días, una focalización en cumplir una demanda social con voluntarismo ideológico, pues la evidencia ha demostrado que la educación en Chile para fortalecer su calidad necesita un enfoque en la etapa preescolar y en la eficacia de sus docentes. No obstante, prefirieron enfocar los recursos en la gratuidad universal –promesa que además no sería posible sino en 60 años–.

4.2. Ley de Inclusión Escolar: Esta fue una de las primeras reformas que también generó bastantes polémicas. Este proyecto buscó regular el sistema de admisión a los colegios, a través de un sistema aleatorio (computarizado) de selección, el cual escoge el colegio de los alumnos al azar, por ello fue llamado coloquialmente “la tómbola”. También elimina el copago de los padres en los planteles subvencionados para reemplazar ese aporte por recursos fiscales, y por último termina con el lucro en los colegios subvencionados. Podemos observar que este proyecto también focaliza recursos en temas operativos y estructurales. Además le quita autonomía a los colegios para definir sus propósitos educativos y libertad a los padres para escoger el proyecto que cumpla con sus expectativas.

La finalidad de este proyecto señaló el pasado Gobierno, estaba relacionada con la segregación que existe en el sistema educacional chileno. Por eso enfatizó el slogan del derecho a la educación y la igualdad de oportunidades –el mismo fin de la Reforma a la Educación Superior–. Además, plantearon que lograr terminar con la homogeneidad de alumnos en la sala de clases favorecería a los más desventajados. Sin embargo, según la OCDE *“No hay relación a nivel país entre la calidad de los logros de enseñanza y el porcentaje de alumnos matriculados en escuela privadas”* (OCDE, 2017). Respecto a la segregación, la asociación *“dependerá del marco institucional y las condiciones que fundan la elección de la escuela”* (OCDE, 2017). Esto quiere decir que la experiencia comparada en un país donde la mayoría asiste a es-

cuelas particulares subvencionadas puede conseguir grandes resultados en calidad y equidad. Además, podría ser posible que el diseño institucional contrapesa la segregación (Fontaine & Urzúa, 2017).

Adicionalmente, según el mismo informe PISA 2015, en nuestro país, *“de todos los indicadores considerados, según los directivos de los colegios, tener que enseñar en la misma clase a alumnos de habilidades heterogéneas es lo que más obstaculiza el aprendizaje”*. Este mismo informe, indica que otro punto que está relacionado con la heterogeneidad de la clase y que afecta fundamentalmente el aprendizaje, son las expectativas de los profesores de sus alumnos.

Bajo esta perspectiva, se puede inferir que los cambios establecidos en la Ley de Inclusión escolar no apuntan a la calidad, además la evidencia demuestra que la segregación socioeconómica no tiene correlación con un mejoramiento en el aprendizaje de los estudiantes. También hay que considerar que la heterogeneidad que busca esta Ley afectaría la calidad de los establecimientos educacionales por las dificultades que se presentarían para los docentes con alumnos con diversas habilidades en el aula.

4.3. Nueva Educación Pública: Este proyecto es el que llegó para desmunicipalizar los colegios y los traspasará a 70 Servicios Locales de Educación, terminando así con un sistema de más de 30 años. Este proyecto fue aprobado en noviembre y presume uno de los mayores cambios estructurales de la educación escolar. Tiene como objetivo recuperar a la educación pública, que hoy suma 1,3 millones de estudiantes, 38% menos que hace una década.

Respecto a este proyecto, primeramente se observa que como está definido, no se hace cargo de la baja sistemática de la educación pública. Por lo demás, en él no se contempla medidas para su mejora ya que se centra en lo que son los medios para lograr un objetivo, el cual es el control estatal de la educación pública. En este sentido, es concerniente citar un párrafo del Mensaje de la iniciativa de la ley que indica que *“la administración municipal no está en condiciones de garantizar, a causa de su heterogeneidad y falencias, de manera permanente y en todo el territorio, condiciones de gestión y de uso de recursos que aseguren la calidad, la mejora y el futuro de la educación pública chilena”*. No obstante, esta Ley no mejora nada de eso, por el contrario, hace más prolongadas las normas sobre calidad para los colegios dependientes de los servicios locales.

4.4. Desafíos

Los desafíos entorno a la calidad de la educación son varios. Sin embargo, con los datos que revela la experiencia comparada podemos inferir cuáles son los principales que tiene la educación chilena.

Primeramente, es necesario establecer que los procesos e instrumentos de evaluación de las políticas públicas sean de forma sistemática y progresiva, de modo que se tenga una retroalimentación constante. Es por ello que los propósitos y objetivos de las políticas educativas deben ser claros y precisos, especialmente en sus repercusiones. Esto es fundamental, pues así los proyectos no generarían desconfianza en la comunidad como lo han hechos las reformas de este pasado gobierno debido a su gran ambigüedad y sesgos ideológicos.



Foto: www.t13.cl

Por otro lado, la experiencia señala que una condición esencial para que los estudiantes obtengan buenos resultados y un efectivo aprendizaje es que los establecimientos deben contar con la autonomía necesaria para que directivos y docentes tomen las decisiones de gestión que les permita atender adecuadamente a los estudiantes, considerando sus diversas realidades ya sean socioeconómicas, culturales, como sus expectativas. Por ello, si queremos mejorar la enseñanza es importante incorporar y darle prioridad a la visión de los profesores, que son quienes tienen la experiencia del día a día en el aula. Además, la evidencia internacional apunta a que la calidad de los docentes es un aspecto decisivo de la calidad de la educación. Según el informe OCDE 2013, *“la calidad de un colegio no puede ser superior a la calidad de sus profesores y directivos”*.

Por último, el mayor desafío está relacionado con la familia y la educación preescolar. En Chile, las diferencias socioculturales emergen tempranamente en la vida de un niño y tienden a mantenerse en el tiempo. Por ello, es importante intervenir lo antes posible en romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. En este sentido, nuestro sistema educacional debe apuntar a independizar lo más posible a sus estudiantes de la cuna (Fontaine & Urzúa, 2017). La evidencia ha demostrado que los programas de educación temprana bien diseñados lograrían identificar y aliviar las desigualdades que emergen durante los primeros años de vida del ser humano y que si estas no son eliminadas los acompañarían toda su etapa escolar y laboral (Cunha, Heckman, Lochner & Masterov, 2016). Esto quiere decir, que un joven de 15 años ya no puede comprar una mejor educación preescolar ni tampoco otra familia (Carneiro y Heckman, 2003).

V. CONCLUSIÓN

Sin duda, las reformas implementadas por el pasado Gobierno se llevaron a cabo tras un fuerte voluntarismo ideológico de la Nueva Mayoría. Esto se evidencia por la ambigüedad de éstas y por el constante debate en torno a sus planteamientos, que siempre dotaron de mayor investigación y profundización. Así mismo lo demuestra la evidencia empírica presentada en este informe, pues en el caso de la Ley de Inclusión se revela que el fin al financiamiento compartido, la selección y lucro no están relacionados con la mejora de la educación escolar. Además, las desigualdades de aprendizaje se acentúan en las salas de clases con alumnos heterogéneos. En esta línea la selección no fue establecida para perjudicar a los más desventajados, sino para adecuar a los colegios a la diversidad de necesidades y talentos.

En el caso de la Reforma a la educación superior y la nueva Educación Pública, se puede concluir que llegaron a resolver problemas netamente estructurales y operativos, que no estarían correlacionados con la calidad del sistema educacional.

Por otro lado, cabe destacar que la calidad está fuertemente relacionada con el capital humano que la conforma. Es por ello, que el principal desafío está fortalecer la calidad desde la educación preescolar y aliviar también la desigualdad intergeneracional. Para dicho objetivo es relevante contar con profesores de excelencia, porque sin ello no habrá educación de calidad.

Adicionalmente, se puede deducir que el hecho de que la educación sea exclusiva o principalmente pública y gratuita no asegura que el nivel de las familias y calidad pese menos. Es decir, que el sistema, desde este punto de vista, sea más equitativo. En este sentido, la OCDE indica que *“no hay asociación entre equidad en los resultados de ciencias y la asistencia a un tipo de escuela específica (pública o privada)”* (OCDE, 2017).

También es importante destacar que si la educación se orienta a mejorar su calidad de enseñanza es fundamental considerar y darle prioridad a la experiencia de los profesores, además de la autonomía para dirigir y crear los proyectos educativos de los directores.

Por último, es relevante recuperar la confianza de la sociedad en las instituciones del Estado, pues la confusión y ambigüedad de las reformas implementadas en el periodo de Gobierno de Michelle Bachelet han generado desconfianza en las personas, pues se prometieron todas las reformas posibles, las cuales generaron gran expectativa, sin embargo, sus diseños fueron creando escepticismo en la ciudadanía, y fueron implementadas a pesar de que el énfasis de la educación requería fortalecimiento en otros aspectos, que no son el administrativo y económico.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl



[/FundacionJaimeGuzmanE](https://www.facebook.com/FundacionJaimeGuzmanE)



[@FundJaimeGuzman](https://twitter.com/FundJaimeGuzman)