



Educación: estamos perdiendo tiempo

Cuando a comienzos de esta década se comenzó a hablar de una modificación sustantiva de los mecanismos de selección de los estudiantes a los distintos centros de educación superior, se argumentó que era necesario pasar de métodos que más que medir aptitudes midiesen contenidos curriculares, para así dar un salto en materia de equidad y permitir la anhelada igualdad de oportunidades.

Los avances en materia de calidad educacional han sido prácticamente nulos y además han aumentado la brecha educacional entre quienes estudian en un colegio particular respecto de los estudiantes de colegios municipalizados, pese a que en la última década el presupuesto público para educación se ha más que duplicado.

Esta situación queda de manifiesto al analizar los resultados de los instrumentos de medición de la calidad de la educación, tales como la PSU, el SIMCE y la prueba PISA, los cuales nos muestran un estancamiento en la educación pública, un aumento en las desigualdades según los ingresos familiares y un pobre desempeño en las pruebas internacionales.

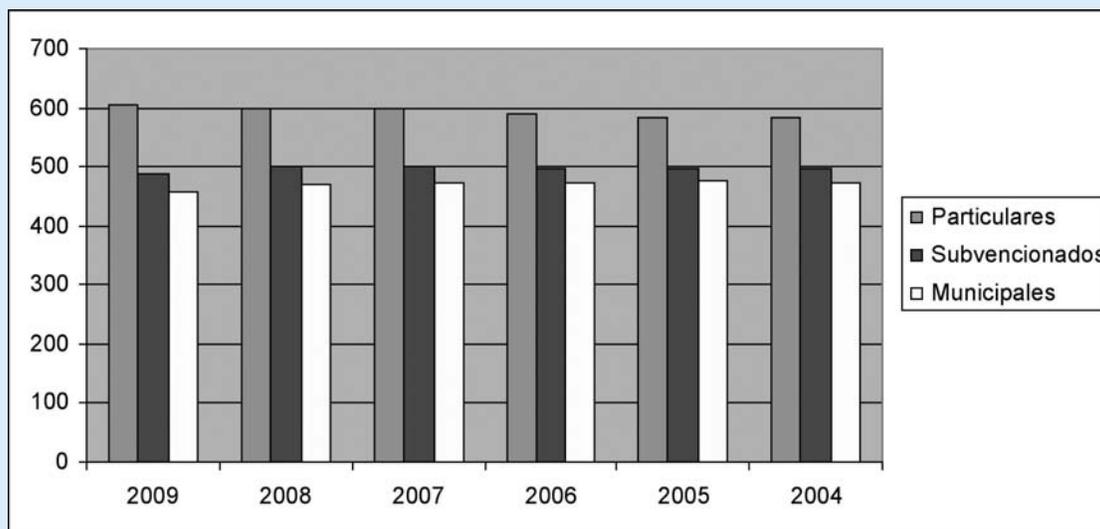
RESUMEN EJECUTIVO

La calidad educacional es mala y está estancada. La brecha educacional entre quienes estudian en colegios privados y quienes lo hacen en colegios públicos ha aumentado, a pesar que el presupuesto público para educación se ha duplicado. Los resultados del SIMCE, la PSU y de la prueba internacional PISA nos muestran un pobre desempeño y un aumento en las desigualdades de los resultados obtenidos según ingresos familiares. La reforma a la ley general de educación no servirá de mucho si no se abordan las verdaderas causas del paupérrimo nivel de nuestra educación: la falta de incentivos para los buenos profesores y la falta de castigo para quienes tienen un mal desempeño amparado en la inamovilidad que les brinda el estatuto docente.

Estancamiento de la Educación Pública

Desde la implementación de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) en el año 2004, los resultados exhibidos por los colegios municipalizados y subvencionados se mantuvieron prácticamente sin variación hasta el año 2008, para descender poco más de 12 puntos promedio este año, tal como queda de manifiesto en el gráfico N°1, a diferencia de los resultados que exhiben los colegios particulares. Éstos, desde la implementación de este nuevo sistema de selección, han elevado sus puntajes en más de 25 puntos en 6 años. Quienes defienden la efectividad de esta forma de medición señalan que no es posible comparar año a año los puntajes obtenidos por los alumnos, atendida la enorme diferencia entre los alumnos inscritos para rendirla, ya que desde el año 2006 el gobierno estableció, vía becas, la gratuidad de la prueba, pasando de rendirla 159 mil alumnos el año 2004 a 277 mil este último año, siendo precisamente alumnos más vulnerables quienes ahora acceden a la prueba.

Gráfico N° 1



Fuente: DEMRE 2009

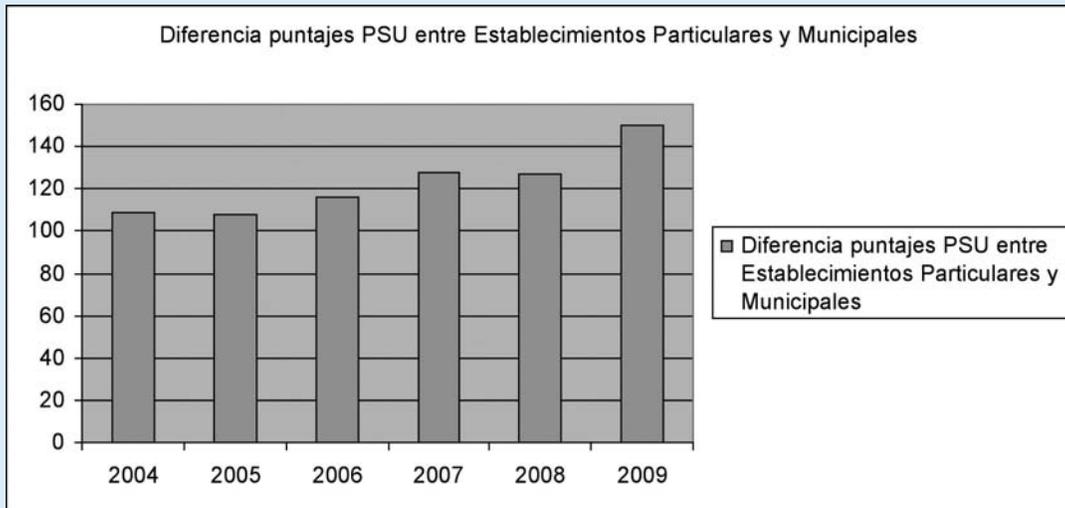
Pese a esto, resulta imposible señalar que los resultados de la medición han sido beneficiosos para los alumnos de las escuelas municipalizadas, ya que no sólo sus puntajes se han estancado, sino que además sólo 2.379 alumnos de familias con ingresos familiares menores a \$720.000 lograron superar la barrera de los 700 puntos ponderados en ambas pruebas, de un total de 205.829 alumnos que las rindieron. Es decir, sólo el 1,15%.

Aumento de brecha entre liceos públicos y colegios particulares

Otro de los grandes problemas que nos deja esta nueva edición de la prueba es el aumento significativo en la diferencia de puntajes entre los colegios particulares y las escuelas públicas, tal como queda de manifiesto en el Gráfico N°2. Aquí se puede ver que desde el inicio de la prueba la diferencia entre los resultados

obtenidos por los alumnos de ambos tipos de establecimientos ha aumentado sostenidamente, pasando de una brecha de 109 puntos el 2004 a una de 128 el 2007, para finalmente lograr un máximo de 150 puntos en esta edición.

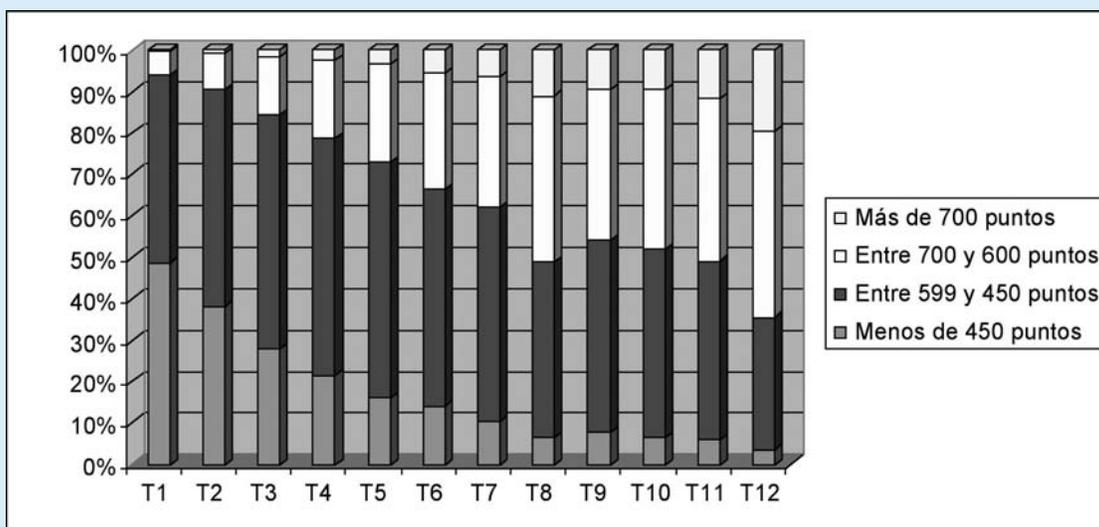
Gráfico N° 2



Fuente: DEMRE 2009

Así mismo, al analizar los resultados obtenidos por los distintos postulantes dependiendo de la remuneración de sus familias, podemos ver que en cada uno de los doce tramos que han sido medidos en esta oportunidad, se da una constante que nos señala que a medida que las remuneraciones aumentan tanto los puntajes promedio como los altos puntajes mantienen la misma relación. Esto queda de manifiesto al analizar el gráfico N°3, donde vemos que en los tramos de mayores ingresos los puntajes promedio suben versus los puntajes de quienes provienen de familias de menores ingresos.

Gráfico N°3



Tramo 1	Menos de 144.000
Tramo 2	144.001 a 288.000
Tramo 3	288.001 a 432.000
Tramo 4	432.001 a 576.000
Tramo 5	576.001 a 720.000
Tramo 6	720.001 a 864.000
Tramo 7	864.001 a 1.008.000
Tramo 8	1.008.001 a 1.152.000
Tramo 9	1.152.001 a 1.296.000
Tramo 10	1.296.001 a 1.440.000
Tramo 11	1.440.001 a 1.584.000
Tramo 12	1.584.001 o más

Fuente: DEMRE 2009

A modo de ejemplo, podemos señalar que en los tres tramos de menores remuneraciones² rinden la prueba 176.171 alumnos, de los cuales sólo el 0,86%, equivalente a 1.515 alumnos, obtiene puntajes sobre los 700 puntos, mientras que el 39,55%, correspondiente a 69.669 alumnos, obtienen resultados inferiores a los 450 puntos promedio. Por otra parte al ver los tres tramos superiores nos encontramos con una realidad completamente distinta, donde de 15.016 alumnos, el 17,49%, es decir 2.625 alumnos, obtiene puntajes sobre 700 puntos, mientras que sólo el 4,2%, correspondiente a 631 alumnos, obtiene puntajes inferiores a 450 puntos promedio.

Evaluaciones Internacionales

El año 2006 nuestro país se sometió a la prueba de medición internacional PISA³, en las materias de Matemáticas, Ciencias y Lenguaje. Esta prueba internacional sirve para compararnos no sólo con el resto de los países sudamericanos, sino que principalmente con quienes son nuestros competidores directos en el ámbito internacional, especialmente con aquellos países miembros de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), siendo México el único país Latinoamericano que compone dicha asociación.

En esa medición, si bien se pudo comprobar un avance importante en Lenguaje, que nos colocó dentro del promedio mundial en la relación gasto por alumno y resultado obtenido⁴, el desempeño en Matemáticas y Ciencias fue muy por debajo de lo esperado.

A nivel internacional nuestro país se ubica por sobre el promedio Latinoamericano al obtener 424,5 puntos, contra los 399,4 que obtiene América Latina de promedio. Y sólo nos vemos superados por Uruguay, quien

² Quienes provienen de familias cuyos ingresos totales no exceden de \$432.000

³ Informes PISA 2000 y 2006.

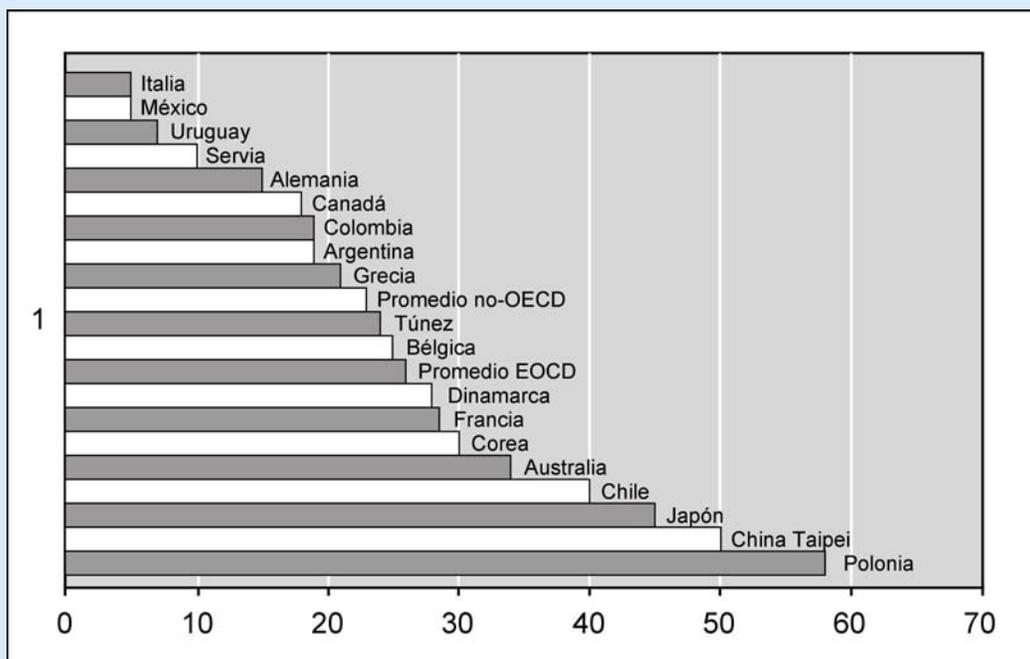
⁴ Este informe establece una media entre todos los países estudiados que permite evaluar desempeño en relación al gasto per cápita de cada uno de los alumnos. De esta forma permite evaluar no sólo los resultados, sino también la ecuación costo/resultado en cada una de las materias estudiadas.

obtiene 3 puntos más que Chile. Sin embargo, al compararnos con los países miembros de la OECD, nos vemos ampliamente superados, ya que el promedio de éstos supera por poco los 500 puntos.

En cuanto a los resultados mismos de la prueba debemos distinguir entre las tres materia que se midieron, ya que los resultados varían dependiendo de la materia en estudio. En la prueba de lenguaje nuestro país experimentó un importante aumento en el puntaje logrado en la prueba, al alcanzar los 442⁵ puntos y logró por primera vez que la ponderación entre los costos educativos y los resultados superase el promedio de la medición. Sin embargo, esta realidad no se replicó en las pruebas de ciencia y matemáticas, donde los resultados fueron insatisfactorios, ya que los puntajes en ambas pruebas fueron de de 438 y 411 respectivamente, encontrándose en ambos casos bajo los promedios internacionales. En el caso de la prueba de ciencias, para que Chile se hubiera acercado al promedio internacional considerando la relación inversión y resultados logrados, debiera haber sacado 11 puntos más. En el caso de las matemáticas, esta puntuación debiera haber sido al menos 34 puntos por sobre lo logrado. En este último caso, que aparece como la gran falencia educacional que tiene Chile en la actualidad, más de la mitad de los alumnos evaluados no son capaces de resolver problemas mínimos al aplicar técnicas matemáticas, a diferencia de los países pertenecientes a la OECD, donde este grupo no supera el 20%.

Finalmente, y tal como aparece de manifiesto al analizar el gráfico N°4, la prueba PISA nos entrega un dato sumamente relevante respecto a la diferencia de resultados que existe entre los alumnos, dependiendo del nivel educacional de los padres, cuestión que redunda en los ingresos económicos de las familias.

Gráfico N°4



5 Sin perjuicio de que los resultados en la prueba de verbal fueron favorables, de todas formas nuestros puntajes están 50 puntos abajo del promedio de los países que pertenecen a la OECD.

Reformas a la Educación en Chile

Cuando en 1980 se implementó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), los principales objetivos de ese momento eran ampliar la cobertura educacional y mejorar la calidad al aumentar la competencia. Sin duda, el primer objetivo se cumplió. Hoy la cobertura educacional es prácticamente total. Pero el segundo objetivo está lejos de cumplirse, ya que si bien las modificaciones legales permitieron abrir una gran cantidad de colegios subvencionados, faltó profundizar las reformas y hacer responsables tanto a los sostenedores como a las familias de los resultados de cada una de estas nuevas instituciones.

Es precisamente la calidad de la educación el foco principal de la discusión que hoy se vive en nuestro país. La discusión parlamentaria se ha centrado en establecer una nueva normativa que regule la educación. El proyecto sobre Ley General de Educación, en actual tramitación legislativa, presenta avances en la búsqueda de formulas para mejorar la calidad educativa, como la creación de la Agencia de Calidad de la Educación⁶, pero no ataca el fondo mismo del problema, cual es la falta de responsabilidad de quienes debiendo entregar una educación de calidad no la dan, e incluso se crean instituciones que, lejos de solucionar el problema, burocratizaran el proceso educativo, permitiendo nuevamente desligarse de la responsabilidad que cada parte debe asumir.

Durante la tramitación legislativa la Alianza por Chile y la Concertación establecieron un acuerdo sobre los ejes que debiera considerar el proyecto de Ley General de la Educación⁷:

Libertad de enseñanza	El Estado vela por la Libertad de enseñanza, tanto la de los padres de elegir la educación de sus hijos como para poseer y administrar colegios
Calidad de Instituciones	El Estado debe velar por la calidad de la Educación, para lo cual se deben crear las instituciones que evalúen diagnostiquen, comuniquen resultados y proporcionen apoyo técnico
Presencia Privada	Se permite el retiro de utilidades mediante provisión mixta
Autonomía	Cada colegio puede definir y consolidar su propio proyecto, orientado se quehacer a valores y principios que inspiran su proyecto educativo
Responsabilidad	Permite la toma de decisiones en cada escuela y se deben establecer responsabilidades y deberes
Valoración del aprendizaje	Todos los establecimientos deben cumplir estándares mínimos, no pudiendo estar bajo este
Mejora en la información	Se busca el acceso de los padres sobre los resultados de cada escuela, para asegurar mejor calidad, ya que se conocerán todos los resultados
Estructura de ciclos	Se modifican los ciclos, quedando en dos de seis años cada uno, con lo que los 7mos y 8vos años tendrán que tener un profesor por materia
Flexibilidad curricular	Se establece el 30% del tiempo como de libre disposición

⁶ Artículo 8 del proyecto de Ley General de Educación, aún en trámite en el Senado de la República, Boletín 4970-04, que señala que “velarán, de conformidad a la ley, y en el ámbito de sus competencias, por la evaluación continua y periódica del sistema educativo, a fin de contribuir a mejorar la calidad de la educación...por lo que evaluará los logros de aprendizaje de los alumnos y el desempeño de los establecimientos educacionales en base a estándares indicativos...incluyendo indicadores que permitan efectuar una evaluación conforme a criterios objetivos y transparentes”.

⁷ Sólo se presenta un resumen de los puntos más importantes del acuerdo educacional.

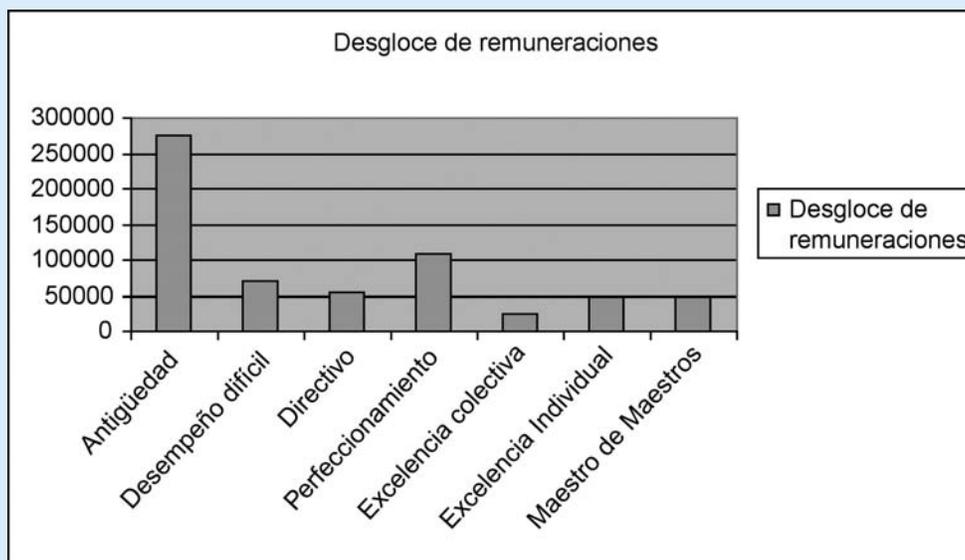
No obstante, quedan algunos temas pendientes que, a nuestro juicio, tienen una gran relevancia si se quiere avanzar en la calidad de la educación. A continuación algunos de ellos.

Eliminación del Estatuto Docente

Sin lugar a dudas el mencionado Estatuto representa hoy la gran piedra de tope para el mejoramiento de la Educación en Chile, toda vez que:

- Impide la necesaria renovación del plantel de profesores al establecer la inamovilidad en los cargos. De esta forma se impide reemplazar a los profesores que no han sido capaces de renovarse en sus conocimientos y métodos de enseñanza, como tampoco aquellos que no han rendido satisfactoriamente o no tienen los conocimientos suficientes para desempeñar sus cargos. Al establecer la inamovilidad, el profesor no requiere, salvo que lo haga por verdadera vocación, realizar perfeccionamientos que surtan reales efectos, como tampoco investigar nuevas formas de ejercer la docencia, situación que lamentablemente se encuentra avalada por los dramáticos resultados obtenidos por los colegios municipales.
- La inamovilidad del profesorado redundando en un alto porcentaje de profesores que presentan reiteradas licencias médicas pues sus puestos de trabajo no corren riesgo, lo que sumado al encarecimiento año a año de la contratación de los profesores por la asignación sucesiva de bienios, los mayores costos de perfeccionamiento y a la imposibilidad práctica de modificar las horas del personal docente, imposibilita la toma de decisiones efectiva respecto a su desempeño profesional, como queda de manifiesto en el gráfico N°5, ya que una parte menor del sueldo dice relación directa con el nivel de responsabilidad y los resultados obtenidos, siendo la principal variable para determinar la remuneración los años de servicio.

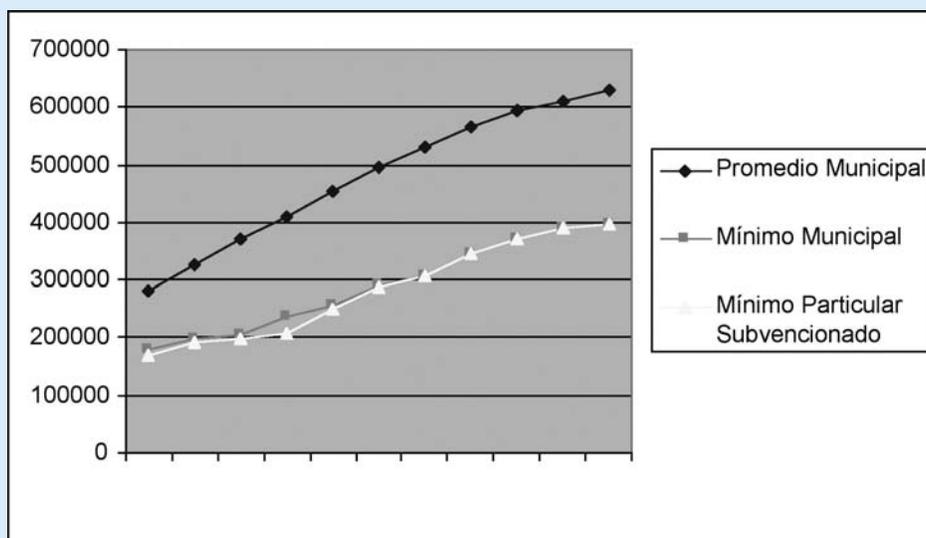
Gráfico N°5



Fuente: Ministerio de Educación, 2003

Esta realidad queda aún más de manifiesto al analizar el gráfico N°6, donde se demuestra que las remuneraciones de los profesores del sector público son significativamente mayores a los mínimos que se pagan en los colegios subvencionados, quienes pese a esto presentan resultados mejores que los colegios municipales, con lo que se derriba el mito existente respecto a las bajísimas remuneraciones de los profesores que trabajan en la educación municipal.

Gráfico N°6



Fuente: Ministerio de Educación, 2002

- La falta de responsables por los resultados impide la correcta y necesaria evaluación del cuerpo docente y de las políticas educacionales del plantel. A un profesor que no rinde no se le debiera permitir dictar clases, ya que al hacerlo no sólo trunca los esfuerzos de todo un curso, sino que viola el principio de igualdad de oportunidades entre todos los estudiantes. Al no realizarse una efectiva revisión de los resultados ni adoptar las medidas para corregir los errores detectados, se impide al alumnado contar con una educación de calidad.

Aumento de participación en las decisiones de apoderados y directores de Escuela

- Escasa participación de los apoderados. Si bien el proyecto de Ley General de Educación incorpora algunos mecanismos para lograr mejorar la inserción de los padres en la actividad educativa, como por ejemplo la obligación que tendrá la Agencia de Calidad de informar a Padres y apoderados de los resultados que obtengan tanto sus hijos como los establecimientos educacionales en las pruebas de evaluación que realicen, no otorga mayores facultades ni responsabilidades a los padres en la educación de sus hijos. Es necesario mencionar, ya que lo trataremos más adelante, que el proyecto de ley incluye una gravísima prohibición para que los padres, cuyos hijos reciban aporte de crédito fiscal, puedan

realizar un aporte extra a la institución educadora. De esta forma, en muchos casos, se impedirá el progreso de innumerables escuelas gracias al aporte de los padres.

- Otra de las grandes problemáticas que acarrea el sistema educacional actual es la escasa capacidad de maniobra que tienen los directores. Por ejemplo, la ley no les permite contratar ni despedir profesores, así como tampoco retribuir con mejores remuneraciones a aquellos que desarrollan sus funciones de mejor manera. Por otra parte, al encontrarse ante planteles cuyo presupuesto se gasta principalmente en salarios para los profesores⁸, no les permite direccionar los recursos económicos a las verdaderas problemáticas de cada escuela.

Desburocratización del sistema educacional

El proyecto de Ley General de Educación contempla como organismos encargados tanto de crear las políticas educacionales como de fiscalizar el cumplimiento de las mismas, además del Ministerio de Educación, al Consejo Superior de Educación, la Superintendencia de Educación, la Agencia de Calidad de la Educación, el Servicio Nacional de Educación y a las Corporaciones Locales de Educación.

Esta gran cantidad de instituciones, especialmente la última, atentan contra el necesario propósito de descentralizar la educación y asignar responsabilidades en la gestión de ésta, ya que al tener que canalizar todas las necesidades de una escuela a una Corporación encargada de varias comunas, se impide que sean los mismos apoderados o directivos de cada institución los que tomen las decisiones en forma inmediata. De esta forma, volvemos a caer en el exceso de burocracia que ha caracterizado a nuestra educación, impidiendo que sean las personas directamente relacionadas con cada establecimiento educacional quienes adopten sus propias decisiones, las cuales siempre podrían ser fiscalizadas por la autoridad pertinente.

En suma, hay que dar a las escuelas la real posibilidad de tomar sus propias decisiones así como asignar las debidas responsabilidades en su adopción. Son los padres, alumnos y profesores quienes conocen las necesidades de cada establecimiento y son ellos los llamados a resolver los problemas que los aquejan con prontitud y responsabilidad.

⁸ Se estima que el gasto en remuneraciones a los profesores es del 80% del total de presupuesto.