Con el reto de mejorar simultáeamente la calidad y la equidad

Chile transforma su sistema escolar

Aborda el intento del sistema escolar chileno para hacer frente con éxito a los dos grandes desafíos de la educación pública nacional: el incremento significativo y simultáneo de la calidad y de la equidad de sus procesos de enseñanza-aprendizaje.

Challenge with improving quality and equity simultaneously, Chile Transforms its School System

The author presents the Chilean school system's attempt to successfully address the two major challenges of national public education: the significant and simultaneous increase in quality and equality of the teaching-learning processes.

FERNANDO MAUREIRA TAPIA
Antropólogo por la Universidad de Chile, magíster y doctor en Ciencias de la Educación de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Profesor e investigador de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado. Investigador y académico del Centro de Desarrollo del Liderazgo Educativo (Cedle).

PALABRAS CLAVE:
Equidad,
calidad,
reforma,
aprendizaje y gestión.

El actual sistema escolar chileno fue diseñado y comenzado a implementar a inicios de la década de 1980, en plena dictadura militar, con un claro sello neoliberal: las familias podían escoger la escuela para sus hijos, financiada por medio del *voucher* que porta cada estudiante que se matricula y asiste regularmente a ella. Los establecimientos educacionales y sus profesores, que hasta ese momento se encontraban bajo responsabilidad del Estado, fueron transferidos a los municipios en el año 2015 y hoy solo representan el 36,5 % de la matrícula, en tanto que las escuelas privadas subvencionadas por el Estado, creadas a partir del año 1981, captan el 56% de la matrícula en educación Primaria y Secundaria.[1]

Con la vuelta de la democracia al país, entre los años 1990 y 2000 se realizó un gran proceso de reforma educativa, cuyos hitos fundamentales consistieron en la renovación del currículo, el mejoramiento salarial de los profesores, la creación de un importante número de programas de innovación en apoyo a la optimización de los procesos educativos, el mejoramiento del equipamiento de las escuelas, sobre todo en el ámbito de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), y el establecimiento de la Jornada Escolar Completa (Donoso, 2005; Cox, 2004).

Observadas a la luz del paso del tiempo, el conjunto de medidas no cumplió con el propósito de mejorar sustantivamente la calidad y la equidad de la educación, sobre todo de los estudiantes más vulnerables del sistema. Los resultados de las pruebas estandarizadas confirman, año tras año, la enorme brecha que existe entre los logros de los estudiantes chilenos dependiendo del nivel socioeconómico de sus familias. Así, por ejemplo, en la prueba del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Simce)[2] de Matemática en sexto grado de Primaria del 2014, los alumnos del grupo socioeconómico más alto alcanzaron 76 puntos más que aquellos que pertenecen al quintil más bajo (300 puntos *versus* 224 puntos promedio).

Respecto de la prueba de ingreso a las universidades, el asunto se torna más dramático: los estudiantes del quintil más rico obtienen, en promedio, 615 puntos, en tanto que los del más pobre solo logran 419 puntos, lo que implica que unos pueden ingresar a universidades prestigiosas y los otros no.

Estas graves dificultades en la calidad y la equidad de los aprendizajes puestas en evidencia por el sistema educativo chileno han sido motivo de reflexión y preocupación para amplios sectores de la nación y, por cierto, también se han generado múltiples investigaciones al respecto. De acuerdo con tales estudios, son varias las causas que explicarían estas dificultades: la insuficiente calidad de la formación inicial y continua de los docentes; la limitación de los recursos comprometidos; la falta de un adecuado foco y orientación de programas y políticas; las falencias mostradas por los administradores intermedios de la educación (sostenedores), sobre todo de la educación en manos de los municipios; la excesiva preponderancia que los actores del sistema asignan a los resultados de las pruebas externas estandarizadas, que presiona a las escuelas a trabajar fundamentalmente en los aprendizajes en Lenguaje y Matemática, dejando de lado una perspectiva más integral de la enseñanza-aprendizaje.

Pero, sin dudas, el factor más señalado a la hora de explicar los problemas más graves del sistema escolar del país es la extrema segregación del estudiantado, pues existen escuelas para ricos, escuelas para sectores medios y escuelas para pobres, y cada una muestra un rendimiento que tiene directa relación con el nivel socioeconómico de los estudiantes atendidos.

Pero ¿cómo se llegó a estos altos niveles de segregación? Primero, las escuelas privadas subvencionadas quedaron facultadas para, además de recibir la subvención del Estado por alumno, cobrar a las familias por la colegiatura de sus hijos, lo que, junto con permitirles contar con mayores recursos, se transformó en una de las condiciones para seleccionar estudiantes, porque así quedan automáticamente fuera de la escuela las familias que no puedan pagar la colegiatura adicional. Además, estas escuelas podían negar el ingreso de estudiantes por sus orientaciones religiosas y por sus resultados académicos, medidos en pruebas de ingreso.

De este modo, el inicial privilegio con que contaban las familias para elegir escuela se transformó en la prerrogativa de las escuelas para seleccionar estudiantes, pues como cada uno de ellos implicaba recursos, buscaron, por la vía del marketing y mostrando buenos resultados en el SIMCE, tener más postulantes que vacantes disponibles. Así las escuelas mejor posicionadas podían elegir a los más talentosos y a quienes contaban con mejores

1 La educación privada solo representa el 7,6 % del total de la matrícula del país.

2 Son pruebas aplicadas anualmente al universo de estudiantes de cuarto y octavo de enseñanza Primaria y segundo de Secundaria en Lenguaje, Matemática, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales.

condiciones socioeconómicas, con lo que la educación pública se transformó en un mercado en el que tener aulas llenas era un buen negocio y sus sostenedores podrían lucrar con los excedentes. "Chile ha creado el sistema educacional más 'orientado por el mercado' del mundo" (Bellei, 2015, p. 173).

En el intertanto, las escuelas municipales quedaron con la obligación de recibir a todos aquellos estudiantes no seleccionados o no seleccionables por los otros establecimientos educacionales, de modo que se hicieron de un desafío educacional más complejo que el que poseen las otras escuelas.

LA ESTRATEGIA PARA ABORDAR LOS DESAFÍOS

En función de la agudización de los problemas de calidad e inequidad, se viene incubando desde el año 2008 —y profundizando a partir del 2015— una significativa transformación del sistema educativo por medio de una serie de leyes y programas, pero sin tocar la modalidad de financiamiento a través del *voucher,* ni la posibilidad de las familias de elegir escuela. Se espera que el Estado inyecte más recursos, acabar con el cobro a las familias y con la potestad de las escuelas de seleccionar por razones educativas, ideológicas y socioeconómicas, impidiendo, de paso, el lucro con recursos de la subvención a los dueños de las escuelas, y desarrollando una institucionalidad que permita un mejor apoyo y control del desempeño de las escuelas y creando una carrera docente que incremente sus niveles de profesionalización.

A continuación se detallan algunos hitos que dan cuenta de la estrategia seguida por el Ministerio de Educación para intentar mejorar simultáneamente la calidad y equidad del sistema escolar chileno.

En primer término, en el año 2008 se instauró la Ley de Subvención Escolar Preferencial (Ley SEP), que incrementó significativamente el financiamiento de un 70 % de las escuelas con recursos estatales, al contar con un estudiantado con alta vulnerabilidad socioeconómica. Los recursos se entregan en función de la cantidad de estudiantes vulnerables que asiste a la escuela; la premisa es que educar a estos alumnos es más caro, y que para recibir estos nuevos recursos los establecimientos educacionales deben presentar un plan de mejoramiento de prácticas educativas que les ayuden a elevar los aprendizajes.

En el año 2009 se promulgó una nueva Ley General de Educación, que instauró el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, retiró del Ministerio de Educación las funciones de control de la calidad educativa y la idoneidad administrativa de las escuelas, que fueron traspasadas a dos organismos autónomos del Ministerio de Educación: la Superintendencia de la Educación, que vela por el adecuado uso de los recursos y evita la transgresión de las normativas educacionales, y la Agencia de la Calidad, que se encarga de evaluar e informar sobre la calidad de los procesos y resultados educativos (entre otras obligaciones, este organismo diseña, aplica y analiza el SIMCE). Entonces, el Ministerio de Educación no es más el ente que genera la política y los recursos y luego evalúa su desempeño. Dicho de otro modo: ya no es juez y parte de la tarea educativa en el país.

En tercer lugar, la Ley de Inclusión Escolar, promulgada en 2015 y cuya implementación se inició el 2016, "entrega las condiciones para que los niños, jóvenes y adultos que asisten a colegios que reciben subvención del Estado puedan recibir una educación de calidad. La iniciativa comienza a regir de forma gradual y tiene como objetivo garantizar la educación como un derecho".[3] Esta Ley otorga a las familias libertad para elegir el proyecto educativo que prefieran, sin quedar restringidas por la capacidad de pago, rendimiento académico u otros criterios que resultan discriminatorios. En la Ley se establece la gratuidad para todos los estudiantes que asisten a escuelas con financiamiento público, y se pone fin al lucro que beneficia a los sostenedores. La escuela ya no puede ser un negocio. Todos aquellos empresarios dueños de escuelas que no acepten las condiciones de no selección y de gratuidad ya no podrán recibir subvención estatal y deberán optar por transformarse en totalmente privados o desaparecer. Hasta ahora, un número significativo de escuelas privadas subvencionadas han aceptado las nuevas reglas, dado que de forma paralela se ha incrementado significativamente el monto de la subvención; pero lo que más los ha complicado es quizá la imposibilidad de la selección, lo que ha implicado que los colegios más selectivos han comenzado a mostrar aulas con mayor diversidad educativa y socioeconómica.

A partir del año 2015 se ha buscado dar un nuevo enfoque e impulso a la gestión escolar en tanto herramienta vital para incrementar la calidad y equidad de procesos y resultados educativos. En primer término, se cuenta con un nuevo Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar,[4] que es el sello de actuación para los directivos

3 http://leyinclusion.mineduc.cl/index.html#box4
4 http://portales.mineduc.cl/usuarios/cpeip/doc/201511131613560.MBD&LE_2015.pdf

de establecimientos educacionales en el que no solo se especifican los conocimientos técnico-pedagógicos sino también las habilidades que deben desplegar para ejercer un efectivo liderazgo distribuido (¿democrático?) y marcadamente pedagógico de sus escuelas.

En 2016, también desde la perspectiva de fortalecer la gestión y el liderazgo de la educación pública, se crearon, por medio de un concurso público y con recursos del Ministerio de Educación, dos centros académicos conformados por dos grupos de universidades chilenas y extranjeras con trayectoria en el tema de la gestión y el liderazgo educativo, destinados a realizar estudios y desarrollar iniciativas para potenciar la calidad del liderazgo educativo: el Centro de Desarrollo del Liderazgo Educativo[5] y el Centro Líderes Educativos.[6] Se espera que durante los próximos cuatro años ambos se avoquen a generar nuevos conocimientos y proponer nuevas prácticas para fortalecer la gestión directiva en tanto segundo factor clave para el mejoramiento educativo después de la práctica educacional de los profesores.

A partir del año 2017 entrará en vigencia una nueva carrera docente.[7] Serán parte de ella todos los profesores que trabajan en escuelas con subvención del Estado, lo que implica un mejoramiento significativo de los sueldos del magisterio y define claramente el camino profesional que se debe seguir para llegar a ser profesor experto e ir mejorando con ello paulatinamente sus condiciones laborales. El incremento de la calidad del desempeño docente será evaluado sistemáticamente por el Ministerio de Educación. En la actualidad, el mejoramiento salarial solo se vincula al aumento de años de servicio. Paralelamente, la nueva carrera docente presiona a las universidades que forman profesores, pues deberán demostrar su propia capacidad formativa a través de la calidad de sus egresados, que serán evaluados al inicio y al final de sus estudios.

Finalmente, se espera que en 2017 entre en vigencia la Nueva Educación Pública.[8] Con ella desaparecen los 345 municipios en tanto sostenedores de la educación pública, para establecer 68 nuevos Servicios Locales de Educación, con dependencia directa del Ministerio de Educación. Los profesores volverán a ser contratados por el Estado. Tales servicios deberán estar esencialmente preocupados por mejorar la calidad y la equidad de los procesos educativos, y deberán orientar su manejo en función de la constitución de redes de escuelas que reemplazan la actual jerarquía vertical que ejerce el alcalde sobre cada una de sus escuelas.

Se espera que, una vez que empiecen a funcionar regularmente este conjunto de medidas, el sistema educacional chileno entre en una senda más decidida en aras de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje para todos los estudiantes del país, no importando la escuela dónde estudien ni su condición socioeconómica y cultural. Por cierto, el proceso de cambio no estará exento de dificultades, pero estamos sin dudas frente a una propuesta transformadora que busca seriamente cambiarle la trayectoria al sistema escolar más neoliberal del mundo, donde se requiere transformar muchas pautas culturales que, como se sabe, son las más difíciles de cambiar.

5 www.cedle.cl
6 http://www.lidereseducativos.cl
7 http://www.gob.cl/aspectos-clave-de-la-nueva-ley-de-carrera-docente/
8 A la fecha de elaboración de este artículo, la Ley se encuentra en discusión en el Parlamento, a la espera de una pronta aprobación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELLEI, Cristián (2015). *El gran experimento: mercado y privatización de la educación chilena.* Santiago de Chile: Lom Ediciones.

COX, Cristián (2004). *La educación chilena en el cambio de siglo: políticas, resultados y desafíos.* file:///C:/Users/fmaureir/Downloads/ibechile_part1.pdf

DONOSO, Sebastián (2005). Reforma y política educacional en Chile 1990-2004: el neoliberalismo en crisis. *Revista Estudios Pedagógicos,* volumen 31, número 1. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07052005000100007