

EL CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: RESEÑA DE UNA EXPERIENCIA¹

Juan Eduardo García-Huidobro S.

En esta reseña se presenta, en primer lugar, el Consejo Asesor como instancia de proposición política en un marco social determinado; enseguida se da a conocer los énfasis de política educacional que propicia el Consejo y, por último, se reseña algunos de los principales disensos.

Movilización estudiantil origen del Consejo Asesor.

Al inicio de las movilizaciones estudiantiles de fin de abril 2006, nadie previó que los “pingüinos” iban a cambiar la geografía de la discusión sobre educación en Chile y poner en el banquillo de los acusados al “orden educativo” generado en las modernizaciones autoritarias de los 80 que no había sido cuestionado². El 26 de abril inician marchas tras reivindicaciones típicamente estudiantiles: contra el alza de la PSU y por la ampliación del pase escolar. El Ministerio de Educación responde a lo pedido y ofrece becas PSU para los alumnos de los tres quintiles de menos ingreso y pase escolar sin restricciones. Pero las movilizaciones siguen. Nuevas marchas, más de mil detenidos el 10 de mayo, tomas en liceos de Santiago (Instituto Nacional, Liceo Aplicación). El 19 mayo se amplían las demandas: del pase escolar se pasa a pedir una reforma para mejorar la calidad de la educación, que incluye la derogación de la LOCE –ley emblemática dictada el día antes de asumir el Presidente Aylwin- y el fin de la municipalización, uno de los ejes de la reforma educacional de la dictadura y el rechazo a la educación “mercantil”³. El movimiento crece: tomas, paros, protestas. Hacia el fin de mayo los estudiantes comienzan a captar el apego de la población y a recibir apoyos explícitos de colegios privados, de la FECh y otras organizaciones universitarias, de diputados de la Concertación, del Colegio de Profesores. El MINEDUC primero cierra las conversaciones, negándose a negociar con alumnos en movilizaciones, para después reanudarlas.

Mayo termina con más de 250 establecimientos educacionales con sus actividades paralizadas, así como diversas universidades estatales y privadas. Estimaciones establecieron que el paro convocó entre 600.000 y un millón de estudiantes.

El 1 de junio la Presidenta Bachelet anunció medidas para mejorar la calidad de la educación y entre ellas la constitución del Consejo Asesor Presidencial de Educación. Pese a que en lo inmediato no se logra acuerdo y los estudiantes todavía realizan un paro nacional exitoso el lunes 5, comienza una fase de desgaste del movimiento. El 7 de junio se constituye el Consejo Asesor Presidencial y el 9 de junio finalizan las movilizaciones y los estudiantes regresan a clases.

¹ Esta reseña está extraída de una nota escrita al terminar el trabajo del Consejo y publicada en la revista *Mensaje* enero-febrero 2007

² Salvat, Pablo (2006) “Réquiem para la educación actual: ¿aprontes par una profundización de la democracia? . En: Ortega, Juan y otros (2006) *Me gustan los estudiantes*, LOM, Santiago, p.59 y ss

³ Estas demandas venían siendo trabajadas por los estudiantes de la Región Metropolitana desde fines del 2005. Los temas tratados fueron: 1. Derogación de la LOCE. 2. Fin financiamiento compartido. 3. Reformulación de la Jornada Escolar Completa. 4. Fin de la municipalización.

Habría mucho que decir de este movimiento estudiantil, que es muy original e inédito en Chile⁴. Desde el tema que nos ocupa es importante subrayar el apoyo que recibe de la ciudadanía y su capacidad para abrir cuestiones de política educacional que habían estado silenciadas los 25 últimos años.

La aprobación que los estudiantes recogen es signo de un cambio de lugar de la educación entre las reivindicaciones sociales. Tienen éxito en instalar, en el discurso de la sociedad, la importancia de la educación pública. En una sociedad chilena más rica y en la cual la mayoría de los bienes se adjudican a través del mercado, el tener o no tener una buena educación hace gran diferencia. La reivindicación no define esa buena educación: se trata simplemente de tener una educación tan buena como la que reciben los más acomodados y que les permite, en mucha mayor proporción, lograr los mejores puntajes en la PSU y acceder a los cupos de las carreras de más prestigio de las principales universidades. En suma se trata de una movilización en pos de la igualdad de la educación, objetivo político acorde con la importancia que posee hoy la educación para la movilidad social y la calidad de vida de las personas.

En otro orden, el Consejo Asesor continúa en la línea ya establecida por la Presidenta de consultar a un grupo de personas antes de concretar en sus detalles una política social. Esta voluntad de “escucha a la ciudadanía”, ya se había dado en las comisiones sobre reforma de la previsión y sobre políticas para la infancia, pero el Consejo Asesor inaugura una nueva modalidad. Ahora no sólo se congrega a expertos de distintas orientaciones políticas, sino que se convoca también a un grupo amplio de actores (estudiantes, apoderados, docentes, rectores universitarios, alcaldes, representantes de pueblos indígenas, de trabajadores, de credos religiosos, etc.).

El Consejo Asesor Presidencial puede decirse un consejo ciudadano precisamente porque en su interior confluyen dos tipos de criterios: los antecedentes técnicos aportados por los “expertos” de política se encuentran con la orientación “ética” (lo que se considera bueno) aportada por los actores y por todos en cuanto “ciudadanos”⁵.

Los énfasis del Informe Final del Consejo Asesor.

Se trata de un Informe voluminoso, más de 250 páginas, que hace propuestas sobre innumerables temas ordenados en diez capítulos⁶. El X, que viene con la advertencia de provisoriedad⁷, sobre educación superior y los nueve anteriores sobre el sistema escolar. Ellos son: I. *Marco Regulatorio*, que repasa varios temas presentes en la LOCE como: el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, los deberes del Estado en materia educacional, la educación pública y privada, los

⁴ Se ha llamado la atención sobre su horizontalidad, su autonomía de los partidos, su uso de las nuevas tecnologías (Internet, blogs, celulares), su flexibilidad táctica, la creatividad y frescura de sus consignas, etc.

⁵ Los ingleses distinguen “politic” y “policy”, la primera es la política propiamente tal, la expresión ciudadana que se expresa en partidos, movilizaciones; la segunda es la decisión administrativa por parte de los gobernantes. La primera antecede a la segunda y es origen de legitimidad de la segunda. Son las dos “políticas” que se encontraron en el Consejo Asesor.

⁶ Ver el informe en www.consejoeducacion.cl

⁷ El grupo de trabajo sobre el tema tuvo menos tiempo y la Sra. Presidenta anunció un Consejo especial sobre este tema el que se realizó en 2007-2008.

requisitos para impartir educación y el tema de la selección en la escuela. II. *Calidad de la Educación*: concepto, dimensiones e indicadores. III. *Régimen de Aseguramiento de la Calidad*, a través de una agencia o superintendencia. IV. *Administración del Sistema Público de Educación Escolar*: alternativas de administración y dependencia de las escuelas de propiedad pública (hoy municipales). V. *Sistema de Financiamiento de la Educación*. VI. *Estructura de la enseñanza y currículum*, propone reestructuración de los ciclos escolares y modo de gestión del cambio y desarrollo curricular. VII. *Docentes*, se discute el Estatuto Docente, se propone criterios para una Carrera Profesional Docente y reformas a la formación docente. VIII. *Centro Educativo*, capítulo que aborda aspectos de organización pedagógica como la Jornada Escolar Completa, la gestión pedagógica y la atención a la diversidad y otros sobre la gestión de las instituciones educativas, como el proyecto educativo, el Consejo Escolar y la participación de familias, docentes y estudiantes. Por último el IX. *La educación técnico-profesional* tanto a nivel medio como superior.

A través de los seis meses de trabajo, los participantes en el Consejo expresaron, de diversos modos, tres convicciones que cruzan las temáticas anteriores.

a) La primera marca un sentido de urgencia y postula a la educación como prioridad estratégica para Chile. Hoy, en un mundo en el cual la ciencia y la técnica son centrales para el crecimiento económico y para el enriquecimiento de la democracia, el desarrollo del país pasa por más y mejor educación. Además, en una sociedad abierta y de mercado, para las grandes mayorías el camino más visible de ascenso social, de superación de la pobreza y de disminución de la brecha de desigualdad que fragmenta al país es más educación y distribuida con justicia.

b) La segunda se refiere al diagnóstico: la educación chilena ha avanzado significativamente en los últimos años, pero dista mucho de poseer la calidad requerida y exigible en el mundo de hoy y no logra aminorar las marcadas desigualdades de origen con que los niños inician su experiencia educativa. Se requiere un decidido y atrevido salto adelante.

c) Por último, existe la convicción de que es posible mejorar, pero se tiene también el convencimiento que ese mejoramiento implica un esfuerzo sostenido en el tiempo y sustentado en algunos consensos que lo soporten y lo dinamicen.

¿Cuáles fueron las principales propuestas?

Es probable que si se hace esta pregunta al conjunto de consejeros no se tenga una respuesta única. Personalmente me quedo con cuatro puntos.

1. La sustitución de la actual LOCE por una ley que equilibre mejor el derecho efectivo a una educación de calidad con una extendida libertad de enseñanza, es políticamente urgente y puede ser ocasión de tejer los necesarios consensos sobre la educación que como sociedad queremos darnos. En efecto, la LOCE regula aspectos tan centrales como el sentido y orientación de la educación, la supresión de mecanismos que pueden estar creando discriminaciones y segmentaciones, las características de los proveedores de educación obligatoria.
2. Se plantea que, en un sistema escolar de provisión mixta (pública y privada), con financiamiento público y con elección de escuelas por parte de las familias como el chileno, es indispensable crear un Régimen de Aseguramiento de la

Calidad. Él debe posibilitar al Estado inspeccionar, evaluar, informar; para instaurar la confianza pública en que todos los establecimientos que ofrecen educación obligatoria satisfacen los estándares de calidad y no discriminación establecidos.

3. Es indispensable mejorar la educación pública para lograr que contribuya efectivamente a la ampliación de oportunidades de todos los chilenos. Hoy asiste a la educación pública alrededor de la mitad de la población nacional y más de un 70% de los más pobres y todavía en muchos lugares es la única oferta disponible. Modernizar y fortalecer técnicamente la administración y gestión de la educación de propiedad pública, hoy en manos de los municipios, es una tarea inaplazable.
4. Los directivos y profesores son los actores fundamentales en la construcción de una buena educación, por lo que el Informe plantea la necesidad de acciones especiales hacia ellos. Para apoyar decididamente la dignificación de su labor, hay que avanzar en el desarrollo de una carrera profesional docente, que asegure la estabilidad laboral y procedimientos claros de despido, pero que también atraiga y retenga a aquellos docentes que muestren las competencias requeridas para la enseñanza. Además, es imperioso mejorar la formación inicial y continua de los profesores.

Obviamente que estas cuatro líneas de acción no son las únicas. Es preciso aumentar el financiamiento y distribuirlo mejor y privilegiando a los más pobres. Hay que corregir las inequidades en el acceso a los recursos que generan las distintas capacidades financieras de los municipios y el financiamiento compartido. Ayudaría mucho reestructurar los ciclos escolares y fortalecer los establecimientos educacionales y la participación en ellos. Sin embargo, estas cuatro tareas permiten dar cuenta de algunos énfasis presentes en el conjunto de propuestas del Consejo. Hay, en primer lugar, una inclinación hacia un Estado más activo, garante de la calidad y que -cuando es proveedor- debe entregar una educación pública que marca un nivel de excelencia para el sistema. No se trata de una inclinación estatizante, sino de afianzar bases sólidas y exigentes para el conjunto del sistema. Hay también preponderancia por la revisión de aspectos institucionales: no hubo inhibiciones para revisar aspectos de nuestro sistema que permanecían incuestionados desde los ochenta, como el actual sistema de subvenciones o la municipalización. Esta orientación puede interpretarse como un reconocimiento de una falencia de las políticas de los últimos años: ellas minimizaron la importancia y la eficacia propia del ordenamiento institucional, lo que ha significado que muchas iniciativas no funcionan en el momento en que se masifican o cuando deja de existir el apoyo externo. Por último, si bien el centro del Informe ha sido hacer recomendaciones para mejorar la calidad, casi siempre fue imperativo hablar también de igualdad y justicia. Es que prácticamente no hay tema o arista del sistema educativo chileno en la que no existan problemas de falta de equidad y desigualdad, de segmentación y discriminación.

Los principales disensos.

No todo fue acuerdos; hubo también discrepancias. Al seleccionar se ha optado por cuatro:

1. *Acerca del mejor modo de administración de los establecimientos públicos.* Si bien el diagnóstico de los problemas de la educación municipal fue ampliamente compartido y se concordó también en la necesidad de crear nuevas instituciones, con características muy precisas, para administrar los establecimientos públicos, no se llegó a una sola fórmula para crearlas. Hubo quienes proponen que ellas se generen desde las municipalidades, con instituciones administradoras que tenga a su cargo las escuelas y liceos de varias comunas. Otros se inclinaron por la generación de un conjunto de administradoras de educación pública que fuesen corporaciones de derecho público autónomas e independientes de los municipios. Por último, otros prefirieron entidades de carácter regional dependientes del Gobierno Regional. Las distintas alternativas se analizan en sus ventajas e inconvenientes.
2. *La existencia o no de establecimientos que reciben financiamiento estatal y poseen fines de lucro* es una de las discrepancias más nítidas. Unos buscan separar radicalmente lucro y educación; otros no ven dificultades en que existan sociedades comerciales que ofrezcan el servicio educativo. Contra el lucro se arguye que la razón que justifica el financiamiento estatal de la educación privada es favorecer la libertad de enseñanza, esto es una pluralidad de opciones de tipo religioso, pedagógico, cultural, pero que no parece razonable que se haga negocios con recursos públicos. Más aún, el afán de lucro puede distorsionar la gratuidad inherente a la finalidad educativa. Quienes no ven tal incompatibilidad señalan que lo importante es la calidad de la oferta e indican que prohibir el lucro disminuiría las propuestas y empobrecería la libertad de enseñanza.
3. *Sobre el trato diferenciado o la igualdad de trato a las instituciones públicas y particulares subvencionadas* se argumentaron dos posiciones. Una sostiene que el Estado debe favorecer financieramente a la educación estatal e íntegramente gratuita y otra postula un trato igualitario y prescindente del carácter administrativo del establecimiento. Para favorecer la educación pública se dan los siguientes argumentos: (i) la educación estatal es el referente concreto de lo exigible a todos, por tanto una buena educación estatal es garantía de que la educación en su conjunto sea buena. (ii) El Estado debe tener la total seguridad de poder cumplir las obligaciones que pesan sobre él y su deber consiste en garantizar una educación de calidad a todos en todas las circunstancias, lo que supone recursos especiales. (iii) La mayoría de los más pobres y tienen más desventajas se educan en el sistema público o municipalizado (iv) Por último, la educación estatal, laica y gratuita, cumpliría, mejor que otras formas de educación, las funciones de integración social que esperamos del sistema escolar. En pro de la igualdad de trato se señala que: (i) La calidad de las escuelas es independiente de la índole del proveedor y que, por lo mismo, el Estado debe darse un sistema de aseguramiento de la calidad que la cautele en todo tipo de establecimientos. (ii) La discriminación positiva debe ser a favor de los alumnos más vulnerables y, por tanto, los establecimientos que los atienden, con prescindencia de si son públicos o privados, deben contar con las condiciones para atenderlos bien. (iii) Por último, la igualdad de trato amplía el derecho de elección de los padres, favorece la expresión de la diversidad y estimula la competencia por mejorar.

4. *Respecto a prohibir o no la selección al ingreso de los establecimientos educativos. ¿Qué hacer cuando un establecimiento tiene más postulantes que vacantes? ¿Cómo seleccionar sin discriminar y sin aumentar la fuerte segmentación social de la educación chilena? Tres respuestas: la primera rechaza la selección y para asegurar una oportunidad igual a todos, propone un sistema de admisión ciego a la identidad y a las capacidades de los niños o jóvenes, por ejemplo un sistema de sorteo. La segunda posición, acepta lo anterior como regla general y propicia como excepción la existencia de ciertos establecimientos de excelencia en la educación media, donde ha de aplicarse un principio de selección meritocrático (por rendimiento y habilidades), porque estos establecimientos abren una posibilidad de movilidad social para los estudiantes pobres más talentosos. En fin, hay también quienes admiten la selección con la condición de evitar la discriminación, por lo cual los procesos de selección deberán ser objetivos y transparentes, respetuosos de la dignidad de los alumnos y sus familias. En ningún caso, un establecimiento subvencionado podrá emplear criterios de admisión que resulten en la exclusión de niños o jóvenes por motivos socioeconómicos.*

Balance y Camino recorrido:

El Consejo Asesor fue una buena experiencia. Su Informe entrega un mapa bastante completo y argumentado de las distintas visiones, convicciones y planteamientos existentes en Chile sobre educación, lo que ciertamente es una base para el diseño y la discusión de políticas. Deja en claro las diferencias, pero destaca también consensos de fondo que se deberá aprovechar.

Ha pasado un año y medio desde la finalización del trabajo del Consejo; año de gran debate en educación, el cual no sólo no se cierra, sino que está siendo orquestado desde mayo 2008 por manifestaciones estudiantiles y protestas del magisterio que exteriorizan que no todos están contentos con el curso que han seguido los acontecimientos.

Muy brevemente el itinerario de estos 18 meses. En 2007 el Ejecutivo envió al Congreso dos proyectos: la nueva Ley General de Educación (9 de abril) y la ley que crea la Superintendencia de Educación (7 de junio). Estos proyectos se hicieron cargo de algunas reivindicaciones de los estudiantes como el término de la LOCE y la prohibición del lucro e incorporan algunas sugerencias del Consejo en la línea de avanzar en mayor igualdad y menor segmentación del sistema educativo, por ejemplo la limitación de la selección en los establecimientos financiados con recursos públicos y la entrega al Estado de más atribuciones para apoyar y controlar a los establecimientos. Sin embargo por falta de consenso en la Concertación, no se incluyeron propuestas claras en punto cruciales que habían quedado abiertos en el Informe del Consejo, por ejemplo, el mejoramiento de la educación pública y la superación del financiamiento compartido. Con todo estas iniciativas no lograron mayoría; la oposición presenta una alternativa y el 13 de noviembre 2007 el Gobierno y la Concertación llegan a un Acuerdo con la Alianza en torno a un nuevo proyecto que refunde los anteriores y elimina los puntos en

* Tomo este párrafo de García-Huidobro, J.E. (2008) "La Ley General de Educación: Avances y silencios". En Revista *Mensaje*, N°570, julio.

discordia⁹. El nuevo texto es aprobado en la Comisión de Educación de la Cámara el 8 de abril 2008, pero recibe más de cien indicaciones de parte de diputados socialistas y radicales en la Comisión de Hacienda (23 de mayo). La Alianza reprocha un rompimiento del Acuerdo. Para unificar a la Concertación el Ejecutivo hace suyas dos indicaciones, una de las cuales enfatiza la importancia de la educación pública, sin embargo se debe negociar con la Alianza y se concuerda en una indicación que es tan general que carece de trascendencia práctica. El Ejecutivo, junto con insistir en la aprobación de la LGE, reafirmó –mediante la suscripción de un protocolo- su compromiso de elaborar un programa de mejoramiento de la educación pública¹⁰. El proyecto se aprueba el 19 de junio en la Cámara (96 votos a favor, 12 en contra y 7 abstenciones) y pasa al Senado para su próximo trámite, en medio del rechazo del Colegio de Profesores y de organizaciones de estudiantes.

Este proyecto es un avance respecto de la LOCE y retoma varios de los puntos consensuales en la discusión del Consejo. Se deroga la LOCE y se enriquece el derecho a la educación postulando que la educación sea de calidad para todos (Art.2). Se fortalece la capacidad del Estado para asegurar la calidad de la educación, mediante la creación de una Superintendencia y de una Agencia de Calidad de la Educación. Acogiendo la recomendación del Consejo Asesor y se reestructura los ciclos escolares y tanto la educación básica como la media pasan a tener seis años cada una (Art.24). Se hacen más exigentes las condiciones para ser sostenedor de un establecimiento educacional. Sin embargo, el proyecto no aborda suficientemente los temas relativos a la justicia y a la igualdad en educación, que han estado en el centro de la reivindicación de los jóvenes y que constituyen es un problema grave que Chile debe solucionar con urgencia.

¿Qué viene? Paradojalmente, se ha llegado a un acuerdo y todos sabemos que no estamos de acuerdo. Reconocemos que la aprobación de la LGE es un avance, pero sabemos también que silencia y esconde muchos temas importantes y urgentes en los que los chilenos disentimos. La LGE está ahora en el Senado. El mejor escenario sería un debate serio que enriqueciera la ley en algunos de los puntos en los que es débil. Si la LGE se aprueba como está la posibilidad de mejorar la equidad de la educación chilena se concentrará en las medidas para renovar la educación pública que el Ejecutivo se comprometió a enviar este segundo semestre 2008. Pero este camino es estrecho y posee limitaciones serias, ya que la educación pública es parte de un sistema e interactúa con la educación particular, por lo que en varios aspectos para mejorarla hay que transformar las regulaciones que pesan sobre el conjunto del sistema.

⁹ Ver Acuerdo por la Calidad de la Educación. En (consultado 19 junio 2008):

<http://www.mineduc.cl/biblio/documento/200711131451580.acuerdocalidaddeeducacion.pdf>

¹⁰ Un protocolo con similares características había sido firmado el 21 de noviembre 2007, una semana después de suscrito el acuerdo Gobierno-Alianza sobre educación.