

CALIDAD EN LA ENSEÑANZA. Tras el fracaso del Estado como educador

Cuatro propuestas para cambiar la educación

Domingo 30 de julio de 2006



Subsidio directo a la demanda mediante una chequera a los padres, extender el modelo de las fundaciones educacionales, descentralizar a través de redes de colegios e introducir la competencia entre los sostenedores son algunas de las medidas que se discuten.

MAITE ARMENDÁRIZ AZCÁRATE

El diagnóstico está claro. Diferentes sectores políticos y culturales reconocen que efectivamente se requiere de un cambio en la regulación, en la estructura y en el financiamiento de las escuelas municipales como privadas subvencionadas: "Eso va a ocurrir", dice Dante Contreras. ¿Con qué velocidad e intensidad? Para este economista de la Chile, experto en políticas de educación "mucho dependerá de lo que decida el Gobierno en función a los comentarios y sugerencias que surjan de la Comisión Asesora Presidencial para la Educación.

Pero frente a la inadecuada gestión de los establecimientos educativos ya no cabe esperar más. El investigador del CEP, Harald Beyer percibe por una parte, municipios muy débiles institucionalmente y, por otra, una serie de sostenedores privados que tienen sólo un establecimiento a menudo con un número bajo de alumnos. "Hay posibilidades, entonces, de aumentar eficiencia y calidad de la educación con organizaciones alternativas. Ello explica la incipiente tendencia que se observa, especialmente en el mundo privado, para crecer en el número de establecimientos fortaleciendo la capacidad de gestión y aprovechando economías de escala. Esto puede modificar sustancialmente el panorama de la educación en los próximos años". Beyer, que así como Dante Contreras integra la reciente comisión de educación creada tras el paro de los estudiantes, agrega que este proceso se aceleraría si fuese acompañado de un mejor diseño de la subvención que requiere un compromiso para al menos duplicar su valor promedio en los próximos seis años.

Para el investigador del CEP, también se requiere establecer la obligación de que las escuelas independientemente de su naturaleza jurídica satisfagan estándares mínimos de enseñanza.

Y es que los problemas de calidad están distribuidos en todos los tipos de administración y en todos los niveles socioeconómicos. "En este aspecto crucial de corregir se darán los principales cambios", alerta la doctora en educación Celia Alvaríño, durante 8 años directora ejecutiva del Programa de Educación de la Fundación Chile: "Seguramente surgirán como en países con buenos resultados educativos instituciones u organismos que supervisen la calidad y tengan las atribuciones para intervenir o cerrar escuelas que no cumplan con el estándar adecuado". Anima a revisar esas buenas experiencias internacionales para avanzar más rápido.

Recursos insuficientes

Definitivamente los recursos provenientes de las subvenciones y aportes del Estado no son suficientes para educar con calidad. Así lo asegura Sergio Torretti, presidente de la Corporación Educacional de la Construcción, Coreduc. La entidad conduce siete liceos Técnico-Profesionales, cinco que son del Estado con administración delegada, uno particular subvencionado que es propio, y uno entregado en concesión por la Municipalidad de La Pintana. "Por definición, nuestra institución no tiene fines de lucro y destina todos los recursos provenientes de las subvenciones y aportes del Estado ya sea directamente en los liceos o en la administración de ellos, pero son insuficientes para mantener la infraestructura de acuerdo a los nuevos estándares, el equipamiento actualizado de los talleres y laboratorios de computación. Una de las principales tareas es conseguir fondos adicionales vía proyectos propios, donaciones de la Cámara Chilena de la Construcción, de fundaciones y de diversas empresas colaboradoras".

Recuerda que una de las dificultades que se enfrentan en el sistema subvencionado, incluido el Municipal, es la reducción de los ingresos por ejemplo, por inasistencia diaria de los estudiantes. "Se debería premiar por obtener una determinada tasa de asistencia, pero no castigar la inasistencia ya que esta incluso se afecta por temas climáticos y de enfermedades".

Una realidad parecida experimenta la Fundación Necedal que también atiende con los mejores resultados de calidad dos Liceos Técnico-Profesionales gratuitos ubicados en La Pintana, donde se educan 1.632 niños. Para Alberto Ureta, presidente de la fundación, la opinión del economista Ernesto Tiróni, aparecida en este mismo diario el 2 de julio, refleja plenamente sus preocupaciones cuando explica que algunos sectores todavía intentan deslegitimar el sistema que permite que haya colegios de propiedad de privados (la mayoría de ex profesores y de sociedades) que imparten educación a un millón y medio de alumnos, cerca de la mitad de los estudiantes chilenos. Puede no cuestionarse específicamente que existan, decía Tiróni, pero sí que operen recibiendo una subvención del Estado o pública de \$ 30.000 por alumno al mes. Se apunta, al menos, a eliminar esa subvención y que el Estado gaste esa suma para administrar directamente más colegios públicos, presuntamente dependiendo del Mineduc como lo era antes de 1980".

No obstante, aclara Dante Contreras, "cuando estábamos en plena campaña presidencial, los tres candidatos decían que había que aumentar la subvención por alumno".

Para estos sostenedores y estudiosos del tema urge un nuevo Estatuto Docente que termine con las actuales inflexibilidades laborales y salariales. El economista Carlos Gómez, investigador en educación y profesor de la Universidad del Desarrollo pide más: "Es necesario que el Estado traspase las escuelas públicas a fundaciones y empresarios calificados de la educación, incluso a sus propios profesores". Piensa que la actual legislación garantiza a los profesores -y especialmente a los malos profesores- un trabajo de por vida en que la remuneración no está relacionada a los resultados que obtienen, sino a su antigüedad.

Fin de lucro como alternativa

Hay sectores inquietos frente a las posibles ganancias que pueden recibir las corporaciones educacionales administradas por particulares. Para el presidente de Necedal, dichas aprensiones las borra de un plumazo el constatar que ha ido subiendo el número de alumnos que se educan en colegios particulares subvencionados. De 32 % en 1990 a 40% en 2005 y que cerca de dos tercios de las nuevas matrículas han sido cubiertos gracias a la ampliación o construcción de nuevos colegios particulares subvencionados. Destaca que el 70% de los apoderados con hijos en colegios municipales están insatisfechos con éstos, mientras que sólo el 50% lo están entre quienes tienen a los suyos en particulares subvencionados.

"Si un privado logra entregar buena calidad, paga sueldos de mercado, mantiene una buena infraestructura,

invierte en mejores sistemas de enseñanza y además consigue un rendimiento por su inversión en los rangos razonables, no veo dónde está el problema", opina Celia Alvaríño. Recuerda que la inversión de los privados en este sector a la fecha supera los 3.500 millones de dólares. Pablo González considera especialmente interesante la experiencia del municipio de Bogotá, que reemplazó un sistema de vouchers a estudiantes pobres por la licitación de escuelas a prestigias corporaciones educacionales privadas. "El municipio hace la exigencia de calidad, que queda estipulada en los contratos".

Urge descentralizar y trabajar en redes

Una opción que se ha discutido para los establecimientos que están en manos de municipios con débil gestión es traspasarlos a los gobiernos regionales. Pero su efectividad le parece dudosa a Haral Beyer, pues esta iniciativa significa, en la práctica, traspárselos al gobierno central. "Los establecimientos pierden autonomía y simultáneamente posibilidades efectivas de control, porque el ministerio no podría fiscalizarse a sí mismo". Sergio Torretti recuerda que el principal problema en la administración municipal está en las limitaciones de gestión que le genera el Estatuto Docente, tales como dificultad para la evaluación docente y la inamovilidad.

Por descentralizar se inscribe Pablo González, de Ingeniería Industrial de la Chile, el consultor equipo de desarrollo humano, PNUD, y Unicef y también miembro de la mentada comisión de educación no duda en señalar que el problema se relaciona con una desigual distribución de capacidades y la imposibilidad de aprovechar economías de escala que permiten financiar esas capacidades en todos los municipios. "Esto efectivamente se puede atenuar traspasando la gestión a un nivel que aglutine a un mayor número de unidades, como puede ser la provincia o la región. Sin embargo, en este caso, debe traspasarse la gestión de todos los establecimientos de la comuna, no sólo los de menor rendimiento. Los gobiernos regionales no son, en la organización actual vigente, un organismo intermedio con este tipo de facultades. Más natural podría ser el nivel provincial. Pero, en ambos casos, se perdería un mecanismo fundamental de control que ejercen los ciudadanos sobre el municipio, que es la elección de alcalde". González recuerda que esta posibilidad no existe aún para el gobernador o intendente. "Más natural sería permitir legalmente una asociación de municipios que administre todos los colegios en un territorio. Incluso se podría pensar que el director de esa asociación fuese elegido por votación directa o concursara y fuese seleccionado por el Consejo de Alta Dirección Pública".

Así y todo, desde hace bastante tiempo, Dante Contreras se inclina por contar a nivel regional con una red de colegios donde se imparta enseñanza media de excelencia que puedan depender de gobiernos regionales o de un grupo de municipalidades, "todo lo que define la estructura se tendrá que decidir posteriormente". Contreras ha comprobado que existen ganancias importantes en la descentralización y en la articulación a través de redes tanto como para las municipalidades como para los particulares subvencionados.

Si bien la gerenta del Fondo de Inversiones Educativas ChileValora, Celia Alvaríño, no cree que haya un sistema de administración mejor en sí mismo, asegura que una de las variables que permiten obtener mejores resultados de aprendizaje es la participación de los padres en la educación de sus hijos y el involucramiento de la comunidad local".

Carlos Gómez piensa que el Estado ya demostró su incompetencia para otorgar una educación de calidad: "En los últimos 15 años, casi ha triplicado el gasto en administrar las escuelas públicas, pero los resultados son peores que antes de aumentar el gasto".

Chequera universal: Poder para los padres

Un sistema educacional bajo el cual los padres reciban directamente del Estado una chequera universal y exclusiva para educación, de 12 cheques por un monto de 32 mil pesos mensuales por cada hijo (monto que equivale a lo que incurre el Estado al financiar los colegios municipales y subvencionados) propone el

investigador Carlos Gómez. "Existe abundante experiencia internacional, particularmente en los Estados Unidos, en donde se ha introducido la chequera (o el "voucher" en inglés), los resultados son de corto plazo y exitosos, especialmente para los estratos más postergados de ese país: la población negra y latina. Obviamente, este esquema sólo funciona con escuelas privadas compitiendo entre sí por captar alumnos con chequera".

Hay que recordar que actualmente el financiamiento es por alumno, aunque muchos padres no lo saben, dice Harald Beyer: "Por lo tanto, creo que es bueno que, por lo menos simbólicamente, los padres reciban estas cuponerías. Les daría con más fuerza la idea de que los establecimientos a los que envían sus hijos reciben sus recursos porque ellos los han elegido, y así estarían más conscientes de que los establecimientos tienen que rendirles cuenta de su desempeño". Sin embargo, también cree que la implementación efectiva de esta medida chocaría con una serie de dificultades administrativas y de control.

En Chile, en la práctica, existe algo equivalente, pero con un menor costo administrativo, pues se hacen menos de diez mil cheques, contra 250 veces esa cifra si quisiéramos llegar a las familias, apunta Pablo González.

Dante Contreras sabe que falta inculcarles a la opinión pública y a los apoderados la importancia de la información respecto a la calidad de educación de su hijo. "Mientras más información comuniquemos mejor será".

Pero este principio sólo se podría dar cuando el padre realmente puede elegir:

"Si no puede hacerlo porque no hay oferta alternativa, da lo mismo si recibe o no un cheque", afirma la doctora en educación Celia Alvaríño.

Fundaciones educacionales ganan terreno

Los propios padres son los que se encargan de evaluar cómo enseñan las fundaciones educacionales, asegura Alberto Ureta: "El veredicto que dan ellos parece elocuente, desde el momento en que vemos cómo luchan por lograr que sus pupilos reciban su enseñanza en este tipo de establecimientos". Anualmente, la Fundación de Educación Nosedal recibe casi cuatro veces más demanda que los cupos disponibles. "Lo que nosotros estamos haciendo -y somos sólo herederos de una larga tradición de aportes de privados a la educación de niños de escasos recursos- lo puede realizar cualquier establecimiento".

En general, el trabajo de las fundaciones educacionales se fundamenta en grupos profesionales multidisciplinarios de alto nivel, señala Celia Alvaríño: tanto en el sector particular subvencionado como en el municipal existe muy baja concentración de escuelas. Hay más de 50 municipios que administran 3 o menos escuelas y la relación de escuelas por sostenedor en el sector subvencionado no llega a 1,4 escuela por sostenedor. "Con esta alta atomización es difícil que cada unidad educativa cuente con las capacidades interdisciplinarias que se necesitan. Por ello pensar en mecanismos de asociatividad que no pasen necesariamente por cambios en la propiedad es un camino que hay que explorar a la brevedad".

Extender el modelo de gestión de las fundaciones educacionales a todos los colegios municipales y subvencionados no parece tan sencillo: "Hay lugares donde el mundo privado no va a participar, piensa Alberto Ureta, y es aquí donde se resalta el nivel subsidiario del Estado, que tiene una importancia fundamental en el desarrollo del país".

Para Pablo González, lo importante es el conjunto de reglas del sistema, no tanto quien provee el servicio. "No existe una razón a priori por la cual un proveedor público, sujeto a competencia, no pueda ser eficiente". Ciertamente, acota Harald Beyer, los nuevos administradores difícilmente aceptarían gestionarlos con las rigideces que impone actualmente el estatuto docente.

