



Lecturas & Documentos

Luz María Budge

A lo largo de la última década, nuestro sistema educativo ha sido objeto de numerosas reformas y políticas que, como se evidencia en los capítulos precedentes, buscaron responder a ambiciosos objetivos y generaron altas expectativas. Un análisis riguroso sobre sus resultados, sin embargo, indica que en su mayoría estas no han logrado lo esperado. Como es evidente, las razones específicas de aquello son diversas, no obstante, a la hora de concluir y sacar lecciones que nos permitan sobreponernos de estos fracasos, es útil identificar elementos comunes que podrían ayudar a explicarlos. En esa línea, hay dos aspectos que aparecen como centrales.

Por un lado, el excesivo simplismo sobre el cual se debatieron las distintas políticas y reformas aplicadas, lo que se verifica tanto en la elaboración de sus diagnósticos, como en el diseño de los mecanismos para hacerse cargo de estos y en su implementación. Así también, un segundo elemento que ayuda a explicar la falta de impacto de estas reformas sobre la mejora educativa es la insuficiente atención que prestaron a los factores que inciden sobre la gestión escolar y la enseñanza propiamente tal, es decir, sobre los principales *drivers* para mejorar los aprendizajes de los estudiantes.

Así, si nos atenemos a las necesidades más apremiantes que enfrenta el sistema educativo en sus distintos

Lecciones tras una década de reformas

La experiencia de la última década, señala este ensayo publicado por Libertad y Desarrollo, es que para avanzar en educación no debemos recurrir a reformas estructurales maximalistas.

niveles, encontramos que hoy existe un importante espacio para avanzar, pero la experiencia de la última década indica que para ello no debemos recurrir a reformas estructurales maximalistas, como se ha hecho hasta ahora. En cambio, pareciera conveniente llevar a cabo modificaciones más precisas, muchas de las cuales ni siquiera requieren de una ley, y que pueden ser manejadas de forma más realista, pero que tienen el potencial de incidir en los ámbitos clave. El país enfrenta desafíos evidentes que no debiéramos seguir postergando.

Diez años de simplismo

Una limitación común que ha estado presente en la mayor parte de las políticas discutidas e implementa-

das en este periodo es el simplismo con que fueron gestadas, pasando por alto las numerosas variables que afectan el funcionamiento de los establecimientos educativos. Esto, dado además el tiempo que tardan los cambios en ellas en manifestarse, representa un problema especialmente grave.

Este simplismo se verifica, en primer lugar, en los diagnósticos poco rigurosos o abiertamente equivocados sobre los cuales se debatieron estas políticas, los que llevaron a asociar determinados problemas o debilidades del sistema a las causas incorrectas y que, a su vez, hicieron equivocar el rumbo en cuanto a sus soluciones. A veces por falta de evidencia concluyente —un problema usual en la deliberación relativa a las políticas públicas—, pero también, más frecuente de lo deseado, por convencimientos ideológicos.

Ejemplos de esto fueron la creación del nuevo Sistema de Admisión Escolar (SAE) y el término gradual del financiamiento compartido, ambas

(Continúa en la página 14)



(Viene de la página 13)

políticas que pretendieron acabar con la segregación socioeconómica del sistema escolar —problema real—, pero que, al no atender la evidencia sobre sus verdaderas causas, se enfocaron en los medios equivocados. Subestimaron los elementos y valores que guían la elección escolar por parte de las familias, pasaron por alto la existencia de asimetrías de información y pusieron un foco excesivo en las condiciones impuestas desde la oferta, es decir, desde los establecimientos escolares.

En el caso del copago, se ignoró además la existencia de mecanismos que en los hechos ya hacían posible la gratuidad para los estudiantes más vulnerables en este tipo de colegio, como las becas obligatorias o la exención de todo pago para alumnos prioritarios producto de la Subvención Escolar Preferencial (SEP). De este modo, la evidencia arroja que ninguna de estas políticas ha logrado contribuir con el propósito de reducir la segregación socioeconómica del sistema escolar y, peor aún, que el término del financiamiento compartido pareciera incluso estar atentando contra ese objetivo, al producir un traspaso de colegios particulares subvencionados a pagados, convirtiéndolos —ahora sí— en una alternativa inaccesible para numerosas familias.

Así también, como parte de la misma reforma que introdujo estas dos políticas, estuvo también el fin del lucro, cuyo propósito, al menos en el papel —y pese a que ya existía una superintendencia con dicha atribución—, fue cautelar el destino de los recursos fiscales que se entregan a los establecimientos escolares. No obstante, esta disposición también se



Ficha de autor

Luz María Budge es profesora de inglés de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue presidenta del consejo de la Agencia de Calidad de la Educación y actualmente es presidenta del Consejo Nacional de Educación (CNEDE).

diseñó a partir de un diagnóstico que careció de evidencia y terminó sobreestimando la necesidad de intervenir desde el Estado el uso de los recursos por parte de las escuelas. En consecuencia, se creó una extensa normativa para regular el funcionamiento y la creación de establecimientos particulares subvencionados, reduciendo por un lado los espacios para la gestión autónoma de sus proyectos y, por el otro, desincentivando su crecimiento, lo que, entre otras cosas, ha afectado la disponibilidad de cupos en determinadas comunas.

Dentro de este grupo de políticas que se elaboraron sobre diagnósticos simplistas, se encuentran además las dos sobre la educación superior que se

incluyeron en el presente libro. Por un lado, el financiamiento gratuito, que tuvo como propósito aumentar la cobertura y equidad en el acceso a este nivel educativo, pero omitió el hecho de que la masificación había ocurrido antes, producto de las ayudas previamente disponibles. De este modo, la gratuidad, en el margen, no parece haber tenido efectos relevantes en el acceso, mientras que en los años más recientes ha conllevado una merma en los ingresos de las casas de estudio que participan de ella, la que revela el problema de limitar de antemano las fuentes de recursos a que estas pueden acceder, más aún en un contexto de alta demanda y de estrechez fiscal.

En paralelo, la creación de nuevas

universidades y centros de formación técnica estatales que tuvieron por objeto fortalecer la red de instituciones educativas del Estado y evitar la migración de estudiantes desde las regiones del país. Si bien se trató de iniciativas que generaron cierto consenso político —aunque no necesariamente por las razones correctas—, sus resultados han sido muy modestos y, en definitiva, no parece que las nuevas instituciones estén añadiendo valor ensus regiones. Pese a que el Consejo Nacional de Educación (CNE) los apoya en procesos de supervigilancia, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) los acompaña en sus procesos de acreditación, que han recibido significativos aportes basales y han tenido la cercanía de la Subsecretaría de Educación Superior, siguen encontrando desafíos que, al parecer, los superan.

Por ahora, estas instituciones de educación superior enfrentan serios problemas de instalación, de matrículas y de establecimiento de plantas docentes, siguen dependiendo de los aportes directos del Estado y se ha tenido que prorrogar la obligación de acreditación de manera de darles más tiempo. La disparidad en su capacidad a la hora de consolidar un proyecto de calidad y sostenible financieramente, sugiere una sobreestimación del rol estatal a la hora de ofrecer una educación de calidad y siembra dudas sobre la eficacia y futuro de una política de esta naturaleza. Sería por ello un error cambiar las reglas para permitirles seguir funcionando, incumpliendo con ello el propósito de ofrecer el acceso a educación técnica de calidad.

En segundo lugar, el simplismo del que adolecieron las políticas y reformas de la última década ha tenido un correlato también en los mecanismos de instrumentos que estas escogieron y diseñaron para hacer frente a los problemas identificados. De este modo, hay reformas que, si bien acertaron en los problemas diagnosticados, así como en sus causas, fallaron en la forma que prescribieron para enfrentarlos. Es así como, con demasiada frecuencia, se recurrió a la ley pretendiendo resolver falencias que en realidad requerían del fortalecimiento de la propia gestión de los establecimientos educativos. En los hechos, ello tuvo como consecuencia una mayor injerencia estatal y una sobrecarga de la labor directiva mediante nuevas exigencias, burocracia y protocolos que, en lugar de favorecer las soluciones oportunas, han debilitado la autoridad y autonomía necesarias para construir liderazgos pedagógicos



«Reprobado. Una década perdida en educación», Carolina Allende, María Paz Arzola, Andrés Barrios, Luz María Budge, Sylvia Eyzaguirre, Raúl Figueroa, Javiera Gazmuri, César Gamarrá, Ignacio Irrázaval, Sebastián Izquierdo, Santiago Montiel, Israel Muñoz, Juan José Obach, Magdalena Plant, Daniel Rodríguez, Rodrigo Troncoso, Maximiliano Villalobos, Manuel Villaseca y Carlos Williamson. Prólogo de Harald Beyer. Ediciones LYD

Lecturas & Documentos

sólidos.

Entre las reformas que exhiben este problema se puede mencionar el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, que identificó correctamente la necesidad de elevar las condiciones en que se ejerce la docencia para atraer y retener mejores profesores en el sistema, no obstante, equivocó el rumbo al pretender hacerlo desde un excesivo centralismo, a través de una evaluación docente que no contiene elementos que lo vinculen con los resultados de aprendizaje de los estudiantes, y sin reconocer que los profesores están insertos en una escuela y que es en el contexto de esta donde deben llevarse a cabo las mejoras. De este modo, se crearon mecanismos de inducción, evaluación y remuneración que en la práctica no han favorecido una mayor valoración ni profesionalización, e incluso han ido en desmedro de la pertinencia y autonomía local, así como del necesario fortalecimiento de la agencia y liderazgo de los directores a la hora de guiar a sus docentes.

Por último, el simplismo de las políticas impulsadas durante los últimos diez años se manifiesta en las múltiples dificultades de implementación que algunas de ellas han tenido que sortear, ya sea por complejidades que fueron subestimadas desde su diseño original o sencillamente por haberse pensado fuera de la realidad, planteando soluciones que a la larga fueron ilusorias o que carecieron del consenso político para darles estabilidad. Un ejemplo de esto es el Sistema de Aseguramiento de la Calidad que, si bien se creó en 2011, se ha implementado durante los últimos diez años y

de hecho recién en 2016 se dio inicio a la clasificación de escuelas por parte de la Agencia de Calidad. En dicho periodo, este sistema no ha contado con el apoyo requerido por parte de los sucesivos gobiernos para cumplir a cabalidad con el equilibrio entre sus componentes, interrumpiéndose permanentemente la mencionada ordenación de escuelas y posponiéndose indefinidamente la aplicación de las consecuencias asociadas a ella.

La realidad fue más dura de lo que se pensó: por un lado, la insuficiente disponibilidad de escuelas de calidad hizo que el cierre de las de mal desempeño reiterado fuera irrealizable —la comuna de Tierra Amarilla es el mejor ejemplo, con más del 90% de sus alumnos en escuelas en riesgo en 2019— y, por el otro, a poco andar se vio que los establecimientos con bajos resultados requerían de una intervención mucho más intensiva de la que se había previsto para poder mejorar sus capacidades de forma sostenida. De este modo, se trata de una reforma de gran relevancia, pero que no ha logrado implementarse como debiera para lograr el impacto esperado.

En la misma línea, a seis años de su puesta en marcha, hemos sido testigos de episodios lamentables que dan cuenta de las complejidades que conlleva la instalación de la Nueva Educación Pública, la mayoría de las cuales se pasaron por alto en la ley. Una vez más, pareciera que la falta de consensos políticos sobre el rol del Estado y el grado de autonomía que los establecimientos deben tener ha impedido avanzar en las soluciones requeridas para que el nuevo sistema cumpla con su promesa de ofrecer mejores condiciones para la gestión y, con ello, de revitalizar la educación de provisión estatal.