

# EL CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: RESEÑA DE UNA EXPERIENCIA<sup>1</sup>

Juan Eduardo García-Huidobro S.

Ex presidente Consejo Asesor Presidencial para la calidad de la educación

En esta reseña se presenta, en primer lugar, el Consejo Asesor como instancia de proposición política en un marco social determinado; enseguida se dan a conocer los énfasis de política educacional que propicia el Consejo y, por último, un balance del camino recorrido hasta la actualidad.

## Movilización estudiantil: origen del Consejo Asesor

Al inicio de las movilizaciones estudiantiles de fines de abril de 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 cuestionado<sup>2</sup>. 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 Michelle 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 finalizan las movilizaciones y los estudiantes regresan a clases.

Habría mucho que decir de este movimiento estudiantil,

que es muy original e inédito en Chile<sup>3</sup>. 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”,

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

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

<sup>3</sup> Se ha llamado la atención sobre su horizontalidad, la autonomía de sus partidos, su uso de las nuevas tecnologías (Internet, blogs, celulares), su flexibilidad táctica, la creatividad y frescura de sus consignas, etc.

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. El Consejo Asesor Presidencial puede decirse un consejo ciudadano precisamente porque en su interior confluyen dos tipos de criterios: donde 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”<sup>4</sup>.

### Los énfasis del Informe Final del Consejo Asesor.<sup>5</sup>

A través de los seis meses de trabajo, los participantes en el Consejo expresaron, de diversos modos, tres convicciones.

**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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Ver el informe en [www.consejoeducacion.cl](http://www.consejoeducacion.cl)

### ¿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 Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (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.

**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 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 estas cuatro líneas de acción no son las únicas. Es preciso aumentar el financiamiento, distribuyéndolo 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. 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. 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.

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<sup>6</sup>

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. 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 oposi-

ción 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 discordia<sup>7</sup>. 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 se reestructuran 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 Ley General de Educación (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.

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

7 Ver Acuerdo por la Calidad de la Educación. En (consultado 19 junio 2008): <http://www.mineduc.cl/biblio/documento/200711131451580.acuerdocalidaddelaeducacion.pdf>