

## Siete medidas de políticas educativas para “extinguir” la educación pública<sup>1</sup>.

Dr. Jesús Redondo<sup>2</sup>

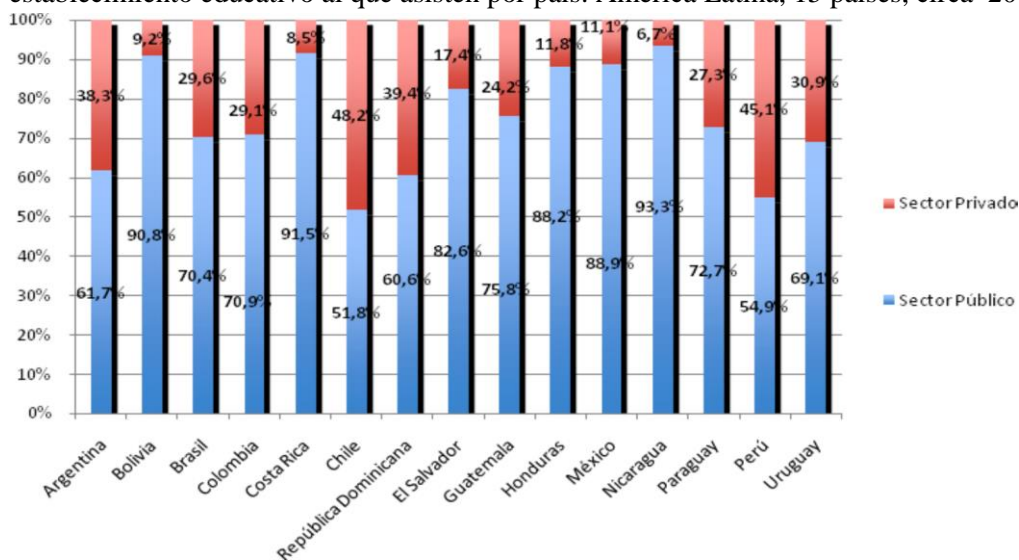
A lo largo de las últimas décadas se ha realizado bastante investigación en la educación chilena; pero la política educativa no se ha basado en las evidencias, sino en opciones ideológicas neoliberales. Parece entonces un poco inútil seguir añadiendo evidencias de investigación con la intención de influir en las políticas educativas, salvo para aquellos profesionales de la investigación y de las evidencias que tienen que justificar su cambio de opinión para seguir siendo considerados como “expertos” cuando cambia el sentido común de las políticas educativas por la presión de “la calle”. Compare usted mismo las opiniones y las “evidencias” de los “expertos” en los últimos años en Chile y quedará sorprendido.

Puede ser más provechoso describir y documentar lo que realmente ha ocurrido y ocurre como consecuencia de las políticas educativas reales: las que se dicen y se hacen, las que se dicen y no se hacen, las que no se dicen y se hacen, las que no se dicen y no se hacen.

Por esto, vamos a tratar (si se puede) de identificar las siete (un siete para Chile) medidas más significativas que se han implementado en la política educativa chilena, y su consecuencia más evidente: la extinción de la educación pública en todos los niveles educativos.

Quizás es bueno partir conociendo los datos de la realidad en cada uno de los niveles del sistema educativo chileno, y su comparación con el “barrio” latinoamericano. Tomamos los datos prestados de SITEAL<sup>3</sup>:

**Gráfico 1:** Distribución de los estudiantes de nivel inicial según sector de gestión del establecimiento educativo al que asisten por país. América Latina, 15 países, circa 2010.



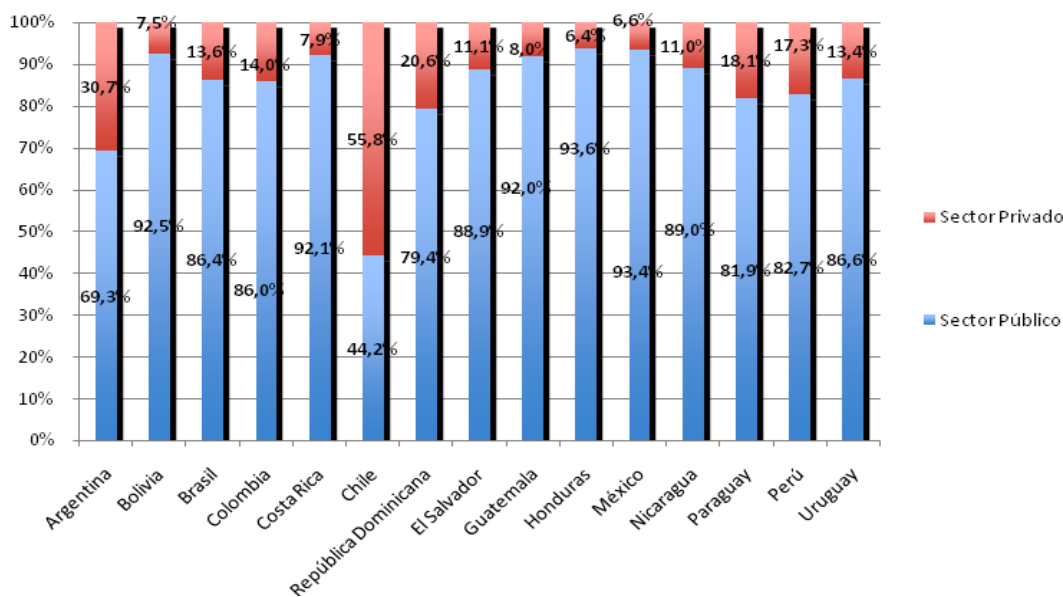
Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país.

<sup>1</sup> Basado en documento presentado en Seminario de Grupo CLACSO de Políticas Educativas. Julio 2012. Santiago de Chile.

<sup>2</sup> Académico Departamento Psicología. Director OPECH. FACS. U. de Chile.

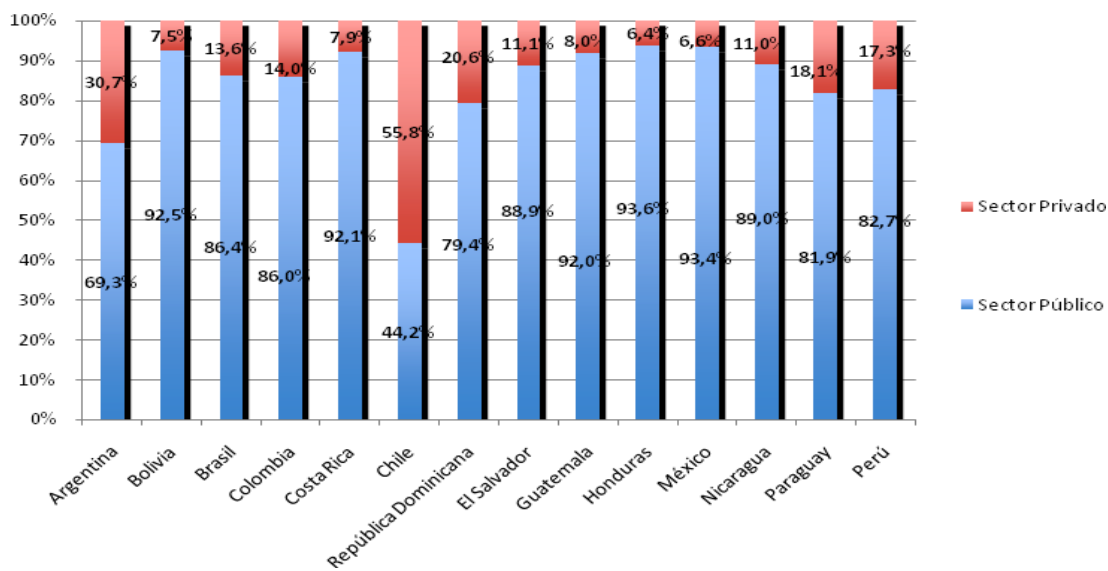
<sup>3</sup> Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina. Dato Destacado n° 23. Diciembre 2013: Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina.

**Gráfico 2:** Distribución de los estudiantes de nivel primario según sector de gestión del establecimiento educativo al que asisten por país. América Latina, 15 países, circa 2010.



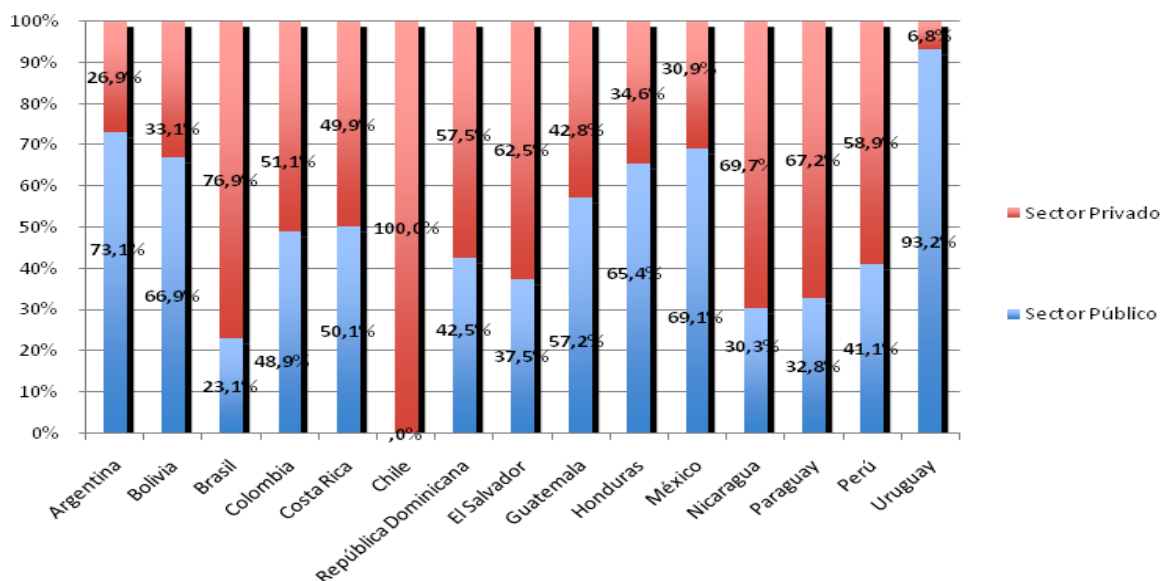
Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país.

**Gráfico 3:** Distribución de los estudiantes de nivel medio según sector de gestión del establecimiento educativo al que asisten por país. América Latina, 15 países, circa 2010.



Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país.

**Gráfico 4:** Distribución de los estudiantes de nivel superior según sector de gestión del establecimiento educativo al que asisten por país. América Latina, 15 países, circa 2010.



Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país.

El objetivo real de la política educativa es lo que realmente logra. En los últimos cuarenta años (1973-2013) en Chile el objetivo real ha sido ex -terminar la educación pública. Todas las medidas de política educativa han logrado ese objetivo; aun cuando hayan sido justificadas en el discurso político e incluso académico con otros objetivos; y por cierto, en muchos casos, no los hayan logrado. Por tanto, si compartimos el objetivo señalado podemos compartir las políticas, de lo contrario debemos ser muy cautos en cuanto a su uso para lograr otros objetivos.

*1. Desprestigio sistemáticamente a los profesores y las profesoras.*

En el inicio de la política de este periodo (1973-1989) se concretó el exterminio y desaparición de un grupo significativo de profesores y profesoras; la disolución del sindicato unificado de trabajadores de la educación SUTE; y sistemáticas políticas de devaluación de los profesionales de la educación: reducción de salarios, formación inicial fuera de las universidades, deterioro de las condiciones de trabajo (número de horas en aula; número de estudiantes por aula, etc.), disminución de los recursos docentes en las aulas; edificios deteriorados y sin renovación, etc.

Se inició, posteriormente, en el periodo de transición (1990- ¿?) un proceso de modernización de la educación y de reformas educativas. Se aprobó un estatuto docente que mejoraba en alguna medida las condiciones laborales de los profesores, al tiempo que dejaba en sus puestos a los directores nombrados en el periodo militar.

Tanto la modernización como la reforma fueron diseñadas e implementadas por “expertos” de profesiones no centralmente educativas o pedagógicas, y sin consideración de las condiciones socio-políticas e histórico-culturales de los profesores y profesoras reales de Chile, heredadas de los periodos anteriores.

Todas las informaciones derivadas de indicadores de evolución del sistema escolar fueron utilizadas por los medios de comunicación, con bastante anuencia del ministerio de educación y de los expertos, como armas arrojadas a los profesores; destacando su responsabilidad por los resultados escolares, sin consideraciones de ninguna naturaleza. Año tras año el mensaje se repitió:

- A) Los/as profesores/as de las escuelas públicas son los responsables; son malos/as profesores/as.
- B) La reforma está bien diseñada e implementada pero los/as profesores/as lo hacen mal.
- C) Los docentes no son interlocutores válidos para mejorar la educación, están cegados por sus intereses corporativos y gremiales.
- D) Algunos si lo hacen bien, pero no reciben los incentivos que se merecen.

Se procede a generar un sistema de evaluación de los profesores y se crean políticas de incentivos económicos para los “buenos” profesores. Primero incentivos colectivos a las escuelas de excelencia que muestran mejores resultados; después incentivos individuales a los profesores que mejores resultados tienen en las evaluaciones. Posteriormente se intenta ligar los incentivos a los resultados que obtienen los estudiantes. Finalmente se diseña una propuesta de carrera docente ligada a la competencia, los incentivos y el desempeño individual; combinando mecanismos estandarizados en manos del ministerio de educación, con mecanismos “cercaños” en manos de los directivos - gerentes de los centros escolares. Es decir, un proceso sistemático y continuo de responsabilidad por los resultados (accountability).

Ya se ha señalado por varios autores que desde 1970, la crisis de acumulación del capitalismo postfordista había dado lugar a crisis políticas (deterioro de los estados de bienestar en el norte, golpes de estado y gobiernos autoritarios en Latinoamérica y el sureste asiático) que a su vez derivaron en un cambio del sentido común, dando paso a la ideología neoliberal. En los sistemas escolares se abogó por la desconcentración o la descentralización, la reducción de las inversiones públicas, etc.

Esto propició la mercantilización y privatización progresiva de la educación. Al responsabilizar a los entes locales y a los privados de los resultados escolares; estos buscan la forma de responsabilizar a los centros y los profesores; y finalmente estos a las familias y los estudiantes. Se produce así el proceso de la “psicologización de los problemas sociales”, la otra cara de la “accountability”. El control se ejerce de todas formas desde los entes políticos y los mercados a través de la estandarización de las mediciones de los resultados escolares. Un proceso perfecto (y perverso) para enseñar a las víctimas a culpabilizarse, dejando invisible a los verdaderos responsables de la iniquidad de la inequidad.

## *2. Favorezca de todas formas la libertad de enseñanza.*

Los derechos humanos reconocen derechos educativos. Uno de ellos es la libertad de enseñanza. Este derecho se refiere a la posibilidad de abrir centros escolares; pero también se refiere a la libertad de cátedra de cada uno de los profesores y de las profesoras.

Adicionalmente, se ha entendido que para que sea efectiva, este derecho debe ser favorecido mediante el financiamiento estatal. Ya que además posibilita otro derecho educativo: la libertad de elección por las familias de los centros educativos para sus hijos e hijas.

En este cruce de derechos, el caso chileno tomó una definición, mediante la LOCE (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza) firmada el último día del gobierno dictatorial, y entrando en vigencia el primer día de la post-dictadura. La definición optó por asegurar la preferencia de derechos del dueño del colegio. Es el dueño el que define y limita la libertad de cátedra de los profesores y la libertad de elección de las familias, que se transforma en la libertad de selección de estudiantes por los centros escolares desde los criterios de sus dueños.

De esta forma, son los propietarios de los colegios y sus derechos, los que prevalecen sobre todos los otros derechos educativos. Si además estos dueños son financiados por fondos públicos en igualdad con los centros públicos, sin controles, y pueden obtener ganancias económicas (lucro); el proceso de mercantilización y privatización progresiva de la educación pública es imparable.

En este contexto legal, comunique anualmente los resultados escolares sin desagregar los mismos por niveles socioeconómicos, solo por tipo de administración educativa (pública o privada). O, si lo desea, desagregue, pero no lo haga mezclando al mismo tiempo ambos criterios. La evidencia reiterada, año a año, medición a medición, señalará que lo privado es siempre mejor que lo público. Esto reforzará su política de privatización y la dotará de base empírica, evidencia.

No aplique ninguna política de control sobre los centros privados; ellos son autónomos, eficientes, lo hacen bien y además son las familias que los eligen (votan con los pies) los que realizan controles más eficientes que los que podrían hacer funcionarios públicos ineficientes, irresponsables y hasta incluso corruptos. Y de forma más barata. Basta una “accountability” general por medio de los indicadores estandarizados de los resultados. Ante cualquier eventualidad de impacto público, ejerza una medida ejemplar (cierre del colegio, o muy alta multa) y reubique a los estudiantes en otro centro privado.

Esta política en contra de los muy malos colegios privados debe publicitarla, y le permitirá justificar, en su momento, el cierre de muchos colegios públicos con malos resultados. Por supuesto, oriente a los estudiantes de los colegios públicos que se cierran a colegios privados; ya que no habrá plazas disponibles en los cada vez menos colegios públicos. En un tiempo razonable conseguirá su objetivo: la mayoría de los colegios serán privados. La calidad promedio del sistema educativo no habrá mejorado significativamente, pero si tendrá un sistema educativo en manos de los propietarios de los colegios y sus intereses de mercado e ideológicos.

Si por casualidad tiene lugar alguna catástrofe significativa, aproveche la oportunidad para no reparar muy rápido los colegios públicos, es tiempo precioso para incentivar el aumento de matrícula en los centros privados. Si decide reparar los colegios públicos, aproveche para fusionarlos, y procure que la reparación esté a cargo de entidades privadas que se publiciten con la eficiencia en la reconstrucción.

### *3. Financie la educación con modelos realmente eficientes.*

No es posible lograr objetivos de políticas educativas sino alineamos adecuadamente el financiamiento con los mismos. En una primera etapa debe asegurarse de que financiará la educación desde los fondos públicos por debajo de su costo real mínimo. De este modo usted logrará generar competencia entre las escuelas por su supervivencia.

Financie de forma eficiente, asegurándose que financia por unidad de producción educativa (estudiante): más estudiantes, más financiamiento. De esta forma asegura rápidamente la cobertura de acceso universal. No importa si esto aumenta el número de estudiantes por cada aula; porque esto favorece el deterioro de la profesión docente (medida 1).

Financie de forma eficiente, asegurándose de que además financia por asistencia diaria de cada estudiante; porque esto añade presión para la permanencia efectiva de los estudiantes en los centros; asegurando así que la cobertura sea plena cada día. Es posible que esta medida no pueda ser adecuadamente fiscalizada desde los órganos ministeriales; pero no importa tanto, ya que deja un fondo de culpabilidad en los centros educativos que permite un control subjetivo más eficiente. Además, siempre puede aparecer con una fiscalización sorpresa, donde lo requieran, especialmente los centros públicos.

Financie eficientemente, implementando un modo de financiamiento igual para los centros públicos y privados; esto aumentará la competencia entre ellos.

Permita que los centros, especialmente los privados con financiamiento público y los públicos de excelencia y calidad, probada por la evidencia de las mediciones, puedan cobrar a las familias un adicional, además de la escasa subvención, para que estas puedan exteriorizar su compromiso con los colegios y la educación de sus hijos. Este adicional permitirá atraer a emprendedores al mercado de la educación, y aumentará la oferta de proveedores privados en cada vez más zonas geográficas y territorios.

Permita, así mismo, a los centros, ante el exceso de demanda de las familias, que puedan elegir estudiantes. No es una medida legal (desde los principios de los derechos educativos consagrados en los DD.HH., DD de la infancia y Protocolos internacionales; aunque si desde séptimo básico según la LGE) porque posibilita la discriminación por cualquier tipo de criterio de los propietarios de los centros; pero es muy efectivo para potenciar la libertad de enseñanza, mejorar los buenos resultados escolares en aquellos colegios que pueden seleccionar, generalmente privados, y tiene buena acogida entre las familias que están dispuestas a ser elegidas en sus hijos como ganadores.

No se olvide de desarrollar una intrincada reglamentación legal para el financiamiento, especialmente en relación a los centros públicos. Es importante que estos tengan muchas dificultades burocráticas para realizar los gastos. Que siempre se retrasen los pagos, de forma que sean poco eficientes y tengan mala imagen entre los proveedores de bienes y servicios. Exija adicionalmente una transparencia total, como corresponde al uso de los bienes públicos. En cuanto a los centros privados subvencionados, considere el financiamiento como un derecho del dueño del colegio de forma que una vez entregado, la libertad de uso sea total, sin ningún tipo de controles, sin transparencia ante nadie; incluso que los miembros de la comunidad escolar (familias, profesores, estudiantes) no tengan ninguna atribución de control real, solo consultiva y sometida al juicio del propietario del colegio.

Un financiamiento eficiente quizás llegue a exigir que financie diferencialmente a los estudiantes de los sectores socio-económicos más deficitarios, por favor vea los criterios en la medida siguiente.

Es seguro que se requiere financiar servicios complementarios a la tarea de educación, tales como libros, alimentación, transporte, algunos aspectos de salud de los estudiantes, etc. Es fundamental

asegurar que todos estos apoyos a los centros sean realizados, pero no con un financiamiento directo, sino financiando servicios privados externos a las escuelas, de forma que los centros, especialmente los públicos, no puedan articular ni el financiamiento ni los servicios complementarios con la tarea educativa. Por otra parte, no ponga impedimentos para que los dueños de los colegios puedan ser al mismo tiempo proveedores de estos servicios para sus centros y para otros centros.

#### 4. *Cree sistemas de medición censales*

Opte por un modo de control con mando a distancia. Monitoree el sistema educativo con un conjunto de mediciones estandarizadas de carácter censal y reiterativas en distintos momentos del proceso escolar (preescolar, 2º básico, 4º básico, 2º medio, 4º medio). De esta forma dispondrá de información, de datos, para evaluar el sistema escolar y a cada colegio. Si no es censal, podrá monitorear igualmente el sistema escolar, pero no dispondrá de una herramienta para el control efectivo de cada colegio.

Asegúrese de que más allá de lo que efectivamente midan en cada momento, los medios de comunicación, todos los años, y mejor varias veces en el año, transmiten las evidencias de que los colegios privados siempre tienen mejores resultados que los públicos. Es muy importante asegurarse de que aunque existan investigadores que pueden eventualmente probar otra cosa con los mismos datos, sus evidencias no encuentren eco en los medios de comunicación y no sean muy aceptados por la comunidad académica oficial.

Aún cuando los resultados de que dispone con estas mediciones censales indican solo los aprendizajes de los estudiantes en relación a los contenidos curriculares estandarizables; estos resultados deben ser presentados como indicadores ciertos de la calidad educativa de los centros. De forma que pueda atribuirse a los centros escolares sus resultados. Si se presenta este mensaje, puede posteriormente utilizarse estos mismos indicadores para realizar políticas educativas diversas: incentivos a los centros y a los profesores, clasificación de las escuelas para focalizar intervenciones o recursos, etc.

Puede incluso arriesgarse a una política de hacer responsables (accountability) a los centros por sus resultados, potenciando instancias de reflexión sobre estos datos para generar proyectos de mejora desde los centros que logren aumentar sus puntajes en las pruebas y así demostrar que ha mejorado la calidad de la educación que entrega el centro. Entre las medidas que tomen los centros para lograr “mejorar los puntajes en las mediciones estandarizadas”, debe promover el aumento de la dedicación escolar al aprendizaje instrumental en lenguaje y matemáticas, al tiempo que promoverá la disminución de tiempo escolar para la historia, el arte, etc.

Si algunos centros, sobre todo privados, se ven tentados a expulsar o seleccionar estudiantes en función de sus potenciales o reales resultados en las pruebas, no ponga dificultades; ya que esto ayudará a que puedan ofrecer una imagen social de mejora de calidad de forma rápida; favoreciendo el objetivo de la política educativa.

Es también posible que investigadores planteen que deberían utilizarse los datos de las mediciones para realizar estudios de valor agregado al interno de cada escuela, en lugar de comparar entre escuelas. No se enfrente a esta propuesta, pero procure que no llegue a realizarse realmente antes

de que alrededor del 75% de la enseñanza esté en manos privadas, evidentemente justifíquelo en razones técnicas.

Es seguro que las evidencias permanentemente de las mediciones señalen que en los niveles socio-económicos más bajos los resultados son más bajos. Esto puede exigir políticas específicas de financiamiento diferencial de estos estudiantes y de las escuelas en las que se concentran (SEP). Cree un sistema de financiamiento diferencial en base a los resultados de las mediciones, pero con compromisos de mejora (consulte la medida siguiente).

Ante las evidencias de la segmentación progresiva y escandalosa del sistema educativo, defienda la libertad de elección de los padres y promueva que los centros privados tengan incentivos financieros para seleccionar también a los estudiantes pobres de los que puede preverse buenos resultados en las mediciones. Esto disminuirá la sensación de segmentación socio-económica, deteriorará aún más los resultados de los centros públicos al ser descremados de sus estudiantes con mejores resultados, y por tanto apoyará el objetivo central de la política.

##### *5. Promueva políticas de mejora focalizadas en los colegios con peores resultados.*

Los colegios con peores resultados serán en general los de los sectores populares y rurales públicos, que no seleccionan estudiantes y que atienden a las familias con más bajos niveles educativos y socio-económicos. Promueva políticas de apoyo y focalización de inversión en estos colegios para que puedan mejorar sus resultados. Deje para ello en evidencia pública y publicitada la situación de estos centros educativos como centros deficientes que deben mejorar sus resultados, equiparándolos a malos centros, con baja calidad, aunque evidentemente no sea lo mismo.

Asegúrese que las familias entienden el tipo de colegio en el que están sus hijos, y que el problema está en los profesores, que no lo hacen bien. Como objetivo del programa de focalización, asegúrese que puede demostrar que los colegios no mejoran sus resultados, a pesar de los esfuerzos de las políticas de focalización y del aumento de inversión.

Para ello es muy importante que los apoyos a los centros sean externalizados a agentes privados que desde sus propios criterios o en acuerdo con los dueños, realicen un asesoramiento y capacitación a los centros. De esta forma el gasto se realizará en el ámbito privado, se evita que los profesores y centros reflexionen autónomamente, y finalmente la “responsabilización” por los resultados (que en general tenderán a no ser positivos) recaerá sobre los directores y los profesores de los centros.

Con el tiempo todo esto constituirá evidencia para el cierre de estos centros.

##### *6. Defienda el gerenciamiento en educación*

Las escuelas son poco eficientes porque carecen de tradición de gerencia y están excesivamente dependientes del “pedagogismo”.

Potenciar la necesidad de verdaderos líderes escolares es una política educativa muy necesaria. Pero no cualquier liderazgo. Debe promoverse el liderazgo de directores que tiene formación y actitudes proclives a una gestión eficiente. Promoverá por tanto la formación en gestión eficiente de los directores y el introducir especialistas en gestión (economistas, administradores, ingenieros)



en la dirección de los centros escolares. Debe dar permanentemente señales de que las escuelas también son empresas que requieren ser manejadas con criterios de eficiencia.

Reforme la legislación escolar para dar atribuciones a los directores sobre los contratos de los profesores, sobre la evaluación de los mismos y sobre el presupuesto.

Todas estas medidas encajarán a la perfección en la cultura y los intereses de los centros privados y sus formas de gestión. Al mismo tiempo será un permanente impedimento para la cultura más burocrático de los centros públicos. Sus tradiciones de escuela pública serán difíciles de cambiar y adaptar a los requerimientos de gestión señalados; pero no se preocupe, esta dificultad permitirá llegar más fácilmente al objetivo de extinguir la educación pública.

No hay evidencia de investigación que señale que el modo de gerenciamiento logre mejorar la calidad educativa y o los resultados de las mediciones; pero tampoco que la administración burocrática de las escuelas logre mejorarlas.

Las escuelas efectivas requieren un conjunto de características interrelacionadas que para lograrlas suponen procesos histórico-culturales y psico-sociales complejos que escapan a los tiempos de las políticas públicas; por lo que su implementación requiere políticas educativas de largo plazo que no tienen rendimiento político electoral. Adicionalmente podrían distraerle de su objetivo principal.

#### *7. Permita las huelgas y paros; alargando los conflictos en el sector público*

Es seguro que todas las medidas anteriores, más temprano que tarde, generarán malestar, indignación y movilización de los actores educativos; principalmente del sector público. No se aflija, es parte del proceso para lograr el objetivo.

Permita la reiteración de paros, y demás modos de manifestación; asegúrese que se alargan los conflictos y que estos deterioran la imagen y realidad de lo público delante de las familias, la sociedad y la opinión pública y publicada. No tenga prisa por resolver los conflictos; su objetivo es claro y no debe desviarse de él.

Después de un largo conflicto en la educación pública, esta saldrá debilitada. Disminuirán las familias que elegirán las escuelas públicas para sus hijos. Los colegios privados aumentarán su matrícula y seguirá creciendo su número. Cuando ya se haya deteriorado lo suficiente, sea algo generoso en sus aportes a la educación pública, de forma que ante la opinión pública aparezca como un aumento de apoyo a la educación pública que como consecuencia seguirá deteriorándose, a pesar de su apoyo fruto de las movilizaciones. Después de media docena de conflictos prolongados el sistema público de educación estará en un deterioro sin retorno. Habrá logrado su objetivo.

#### *Recomendación final*

No pretenda ejecutar ninguna de estas medidas de forma aislada, todas forman una red de refuerzo mutuo para asegurar el resultado. Evidentemente si usted no comparte el objetivo debe evitar aplicarlas, incluso con otras intenciones; ya que la evidencia demuestra que conducen en una sola dirección: exterminar la educación pública.

Quedo en deuda con proponer contramedidas de política educativa que permitan re-construir la educación pública, si es que esto es un desafío posible.