

Control en la Calidad en la Educación: Aportes y Desafíos

La Ley de Aseguramiento de la Calidad termina el proceso iniciado con la Ley General de Educación (LGE), dando forma a las nuevas instituciones que fueron creadas en dicha ley. Es importante que las nuevas atribuciones del Ministerio de Educación y las exigencias que pueden efectuar a los colegios se hagan con prudencia y que no se transformen en requisitos que terminen sin poder cumplirse y desmotivando la iniciativa propia de los colegios, en un esquema que debe ser descentralizado y donde debe primar la libertad de enseñanza.

Con la reciente aprobación del proyecto de ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación por el Parlamento, tras casi 4 años de tramitación, se ha dado un paso de gran importancia en las reformas necesarias para mejorar la calidad de la educación en el país.

Estas reformas parten con diversos acuerdos entre los distintos sectores políticos motivados por la llamada “revolución pingüina” del año 2006, que quedaron establecidos en la legislación mediante la aprobación de leyes que fueron construyendo una nueva institucionalidad del sistema educacional del país.

Así, en la Ley General de Educación del año 2009 (LGE), se definen los principios en que se inspira el sistema educativo nacional fundado en un sistema descentralizado de gestión escolar y los derechos y deberes del Estado y de la comunidad educacional. Se señalan aspectos tales como los requisitos para el reconocimiento oficial de los colegios por parte

del Estado, de los procesos de admisión y la definición de los ciclos curriculares y el sistema de control de calidad que deberá existir¹.

Asimismo, debe mencionarse la reciente aprobación en enero de 2011 de la Ley de Calidad y Equidad de la Educación presentada por el actual Gobierno, que también fue consensuada con los distintos sectores políticos. Esta Ley modifica el Estatuto Docente, mejorando los incentivos que existían dentro del sistema de educación municipal para una mejor gestión escolar y otorgando más atribuciones y obligaciones a directores y profesores². A ello se suma la futura reforma a la educación municipal, proyecto que debiera ser presentado durante este año al Congreso.

La Ley de Aseguramiento de la Calidad establece el sistema de control de calidad de esta nueva institucionalidad educativa que se ha venido construyendo. Para estos efectos se crean dos instituciones con roles muy específicos: la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación.

Agencia de Calidad de la Educación

Este organismo estará compuesto por una Secretaría Ejecutiva y un Consejo integrado por 5 miembros de destacada experiencia educativa. Su función principal es evaluar y orientar el sistema educativo para el mejoramiento de la calidad de la educación. De este modo todos los colegios que reciban subvención del Estado deberá satisfacer ciertos estándares de aprendizaje definidos por el Ministerio de Educación (MINEDUC) y aprobados por el Consejo Nacional de Educación (CNED). Esta Agencia llevará a cabo acciones tales como:

A) Realizar evaluaciones de desempeño a establecimientos educacionales y sus sostenedores sobre la base de estándares educativos.

B) Clasificar a los establecimientos en función de sus resultados o niveles de desempeño (alto, medio, medio-bajo, insuficiente), verificar sus avances a través de planes de mejoramiento en aquellos que no cumplan los estándares e informar a los padres, para lo cual se podrá contar con el apoyo de entidades independientes o del propio Ministerio. En la Agencia quedará radicada la Prueba SIMCE y otros mecanismos de evaluación.

C) Realizar visitas evaluativas a los colegios, con mayor frecuencia en aquellos de menor desempeño, para identificar falencias educativas. A partir de éstas se deberán establecer planes de mejoramiento. En aquellos casos de desempeño insuficiente reiterado, la Agencia deberá comunicarlo a los apoderados, entregando información de otros establecimientos cercanos con mejores resultados y/o facilidades de transporte para reubicar a los alumnos. Si después de un plazo de 4 años no se constatan avances, la Agencia puede recomendar el cierre del establecimiento a la Superintendencia que puede comenzar un proceso para revocar el reconocimiento oficial del establecimiento por parte del Estado.

Superintendencia de Educación

Es el organismo fiscalizador del sistema al que se le asignaron las siguientes funciones principales:

A) Fiscalizar que los colegios cumplan las normas básicas para funcionar y que aquellos que reciben fondos públicos los usen de acuerdo a lo establecido en la Ley.

B) Fiscalizar a los sostenedores que reciban aportes regulares del Estado, quienes deberán rendir cuenta pública del uso de los recursos.

C) Establecer las sanciones que la Ley establece y atender denuncias y reclamos. Las sanciones serán aplicadas según la gravedad de la falta detectada (graves, menos graves y leves), incluyendo desde amonestaciones, multas de 1 a 1.000 UTM, hasta suspensión del pago de la subvención e inhabilidad para ser sostenedor y cierre de colegio.

D) Podrá nombrar un administrador provisional del colegio si éste tiene desempeño insuficiente por 4 años, se ve afectada la continuidad del servicio educativo o si el sostenedor no cumple con sus obligaciones laborales.

E) Podrá fiscalizar a los colegios privados, sólo si existe una denuncia o reclamo en su contra.

Principales Aportes

Este proyecto consolida el marco institucional en educación acordado por amplios sectores de la sociedad durante la discusión de la Ley General de Educación. Éste contempla la existencia de cuatro instituciones: Ministerio de Educación, Consejo Nacional de Educación, Superintendencia y Agencia de la Calidad, cada una con funciones determinadas. La nueva Ley crea los dos organismos que faltaban, cuyos objetivos son: velar por el mejoramiento de la calidad, en el caso de la Agencia; y fiscalización del buen uso de los recursos públicos, en el caso de la Superintendencia. Además, profesionaliza y moderniza funciones críticas del Ministerio como la evaluación de aprendizaje, apoyo y supervisión a los establecimientos. Se crea una institucionalidad que prioriza la calidad y que exige a los establecimientos cumplir con ciertos estándares, existiendo consecuencias para aquellos que no logren que sus alumnos aprendan. Al mismo tiempo se promueve una cierta cultura de mejoramiento, ya que se entregan incentivos a los colegios para superarse.

La Agencia de la Calidad tiene entre sus funciones explícitas velar por la entrega de información a los apoderados y a las familias, haciendo que el sistema educativo sea más transparente y la comunidad tenga mayor conocimiento en materias educativas, normativas y financieras.

Desafíos

El desafío que trae esta Ley es muy grande y probablemente tomará tiempo su puesta en práctica a cabalidad. Surgen ciertas aprensiones sobre algunos aspectos que debieran tomarse en cuenta al establecer la normativa y los reglamentos para poner en práctica lo establecido en la

Ley, y que pueden hacer la diferencia en cuanto a resultados y funcionamiento del sistema educativo.

Respecto a la Agencia, al ir fijando los estándares irá definiendo qué contenidos y materias deben estudiar los alumnos y los establecimientos podrán además ser sancionados por no cumplir dichos estándares. Si bien es cierto que es necesario que existan objetivos de aprendizaje mínimos a cumplir (por ejemplo, que en primero básico los niños aprendan a leer), o ciertas exigencias de horas de clases para una determinada asignatura, la definición de estándares a cumplir no debe terminar siendo tan exigente de modo que pueda contraponerse a la definición por parte de los colegios de sus propios proyectos educativos con contenidos y materias que pueden ser un tanto diferentes a las establecidas en los currículos oficiales), respetando de este modo la libertad de enseñanza consagrada en la LGE.

Tampoco debiera establecerse un exceso de indicadores para evaluar a los colegios, ya que además del SIMCE, la Agencia puede establecer otros indicadores de calidad. Si bien su establecimiento tienen algunos contrapesos (deben ser ratificados por el CNED), no debe olvidarse que sostenedores y los municipios, en un sistema descentralizado de educación, debieran desarrollar sus propios sistemas evaluativos y que es más importante que ellos lo hagan. Por su parte, debiera evitarse que la labor de apoyo del MINEDUC a los colegios con mal desempeño se convierta en un respirador artificial permanente, promoviendo que estos puedan subsistir por sí mismos o bien, si ello no es posible, que sean cerrados y sus alumnos reubicados.

En cuanto a la Superintendencia, también es importante que la normativa sea establecida con mesura, evitando exceso de normas o sobrerregulaciones. No se debiera ocasionar que los colegios deban gastar más recursos financieros y humanos en cumplir con las rendiciones de cuentas y trámites que antes de que se aprobara esta Ley. Los colegios pueden ser considerados como las pequeñas empresas: un colegio promedio puede tener 300 alumnos y cerca de 2.000 tienen menos de 20 alumnos. Estos establecimientos difícilmente tendrán herramientas para hacer frente a demasiadas exigencias administrativas (ver Cuadro Nº 1).

Las reformas que se están llevando a cabo en educación están orientadas a empoderar a los directores y dar más responsabilidad a los profesores, en un marco de mejoramiento de la gestión escolar centrado en las escuelas. Un organismo demasiado controlador puede ser perjudicial para las escuelas. No debiera ocurrir que el director termine ocupando gran parte de su tiempo en interactuar con demasiados organismos externos al colegio, tales como el Municipio, Corporaciones, las Inspecciones del Trabajo, etc. y en la atención a diversos programas especiales del

Ministerio. Con la nueva Ley se agrega la Superintendencia, la Agencia de Calidad y los interventores ministeriales en ciertos casos.

Cuadro Nº 1

Nº DE COLEGIOS SEGÚN TRAMOS DE MATRÍCULA Y DEPENDENCIA

Matricula Total	Municipal		Particular Subvencionado	
	Nº colegios	% colegios	Nº colegios	% colegios
0-20	1.626	27,9%	486	8,8%
21-50	651	11,2%	745	13,5%
51-100	525	9,0%	1.007	18,2%
101-300	1.219	20,9%	1.395	25,2%
301-500	687	11,8%	703	12,7%
501-1000	847	14,5%	794	14,3%
más de 1000	274	4,7%	406	7,3%
Total	5.829	100,0%	5.536	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos MINEDUC 2009.

Por último, es importante evitar la tendencia al establecimiento de más burocracia; la puesta en práctica de esta Ley demandará más gasto al MINEDUC y éste, en términos netos, crece con ambas instituciones en cerca de 200 funcionarios³.

Concluyendo

La Ley de Aseguramiento de la Calidad termina el proceso iniciado con la Ley General de Educación (LGE), dando forma a las nuevas instituciones que fueron creadas en dicha Ley. Es importante que las nuevas atribuciones del MINEDUC y las exigencias que pueden efectuar a los colegios se hagan con prudencia y que no se transformen en requisitos que terminen sin poder cumplirse y desmotivando la iniciativa propia de los colegios en un esquema que debe ser descentralizado y donde debe primar la libertad de enseñanza y la autonomía en la gestión.

¹ Ley Nº 20.370 del 12 de Septiembre de 2009. También debe citarse la Ley de Subvención Escolar Preferencial, destinada a apoyar con mayores recursos públicos a aquellos estudiantes más vulnerables y a definir mecanismos de apoyo a las escuelas que presenten peor rendimiento para superarse (Ley 20.248 del 1º Febrero del 2008).

² Ley Nº 20.501 del 26 de febrero de 2011. A esta reforma se agrega el proyecto de ley que crea el Examen de Excelencia Profesional Docente y la Asignación de Excelencia Pedagógica Inicial, cuyo objetivo es incentivar la formación de mejores profesores.

³ El presupuesto anual de la Agencia de Calidad es cercano a los MM\$ 18.000 y el de la Superintendencia, a los MM\$ 13.000.