

CINCO PRIORIDADES PARA LA EDUCACIÓN ESCOLAR TRAS LA PANDEMIA

- Tras dos años de pandemia, el país debe volcar sus esfuerzos a retomar la senda de mejora educativa que se interrumpió hace ya casi una década. Para ello proponemos cinco prioridades en las que el país debiera enfocarse en materia de educación escolar.
- En primer lugar, está la necesidad de seguir promoviendo un sistema de provisión mixta y renunciar al intento por destruir lo que hemos construido a lo largo de nuestra historia. Segundo, el desafío de instalación de la nueva educación pública, haciéndose cargo de las dificultades que la ley que lo crea no previó. Tercero, recuperar los niveles de asistencia y cuarto, de los aprendizajes que se han visto deteriorados con el prolongado cierre de escuelas. Por último, planteamos la necesidad de volver a reconocer y valorar el mérito académico como un elemento que inspire el quehacer educativo.
- En definitiva, es necesario volver a centrarse en la educación, dejando de lado posiciones más ideológicas para mejorar los aprendizajes de los alumnos.

Con el comienzo del fin de la pandemia –a partir de octubre todo el país está en fase de “Apertura”- terminan casi dos años donde los establecimientos educacionales no funcionaron normalmente y aún está por verse cuáles serán los efectos a largo plazo en los estudiantes. Esta mayor normalidad en la educación obliga a volver a destinar esfuerzos para perfeccionar nuestro sistema educativo con el objetivo de mejorar los aprendizajes y ser una herramienta de movilidad social. En el presente documento revisamos los cinco puntos de los que urge hacerse cargo en materia de educación escolar.

1. LA NECESIDAD DE SEGUIR PROMOVRIENDO UN SISTEMA DE PROVISIÓN MIXTA

En la última década, el sistema educativo ha sido objeto de una ofensiva constante por parte de un sector que busca imponer un modelo de provisión que contrasta con lo construido a lo largo de nuestra historia (por ejemplo, la subvención escolar a establecimientos privados se estableció por ley el año 1920¹), buscando excluir la participación de privados y monopolizando dicha labor en el Estado. Ello, no obstante, colisiona con las preferencias que manifiestan las familias chilenas: en 2021 el 65% de los estudiantes asistía a un establecimiento escolar no estatal y 7 de cada 10 postulantes

¹ Ley 3.654 de Educación Primaria Obligatoria.

que participaron del proceso de admisión escolar eligieron un colegio particular subvencionado en lugar de uno estatal como primera preferencia.

Así, no extraña que una mayoría haya rechazado la propuesta constitucional que imponía una amenaza al desarrollo y continuidad de la educación particular subvencionada y en general de proyectos distintos al estatal, así como también a la posibilidad de que las familias chilenas pudieran acudir a ellos en virtud del financiamiento público disponible². Ahora, es de esperar que en adelante se termine con la infructuosa disputa entre lo público y lo privado para, en su lugar, aceptar la naturaleza mixta de nuestro sistema educativo. Solo desde ahí podremos avanzar en sus múltiples desafíos y así mejorar las oportunidades, la equidad y la calidad de la educación que este ofrece.

Una de las implicancias de ello tiene que ver con renunciar a la idea de alterar el sistema de financiamiento vía subvenciones en orden a priorizar a quienes asisten a un establecimiento estatal. Ello es una discriminación del Estado a familias que ejercen su derecho a elegir cómo educan a sus hijos. Y si bien esto no significa que los mecanismos de financiamiento no puedan ser mejorados para facilitar una mayor eficiencia en el uso de los recursos, es hora de dar por concluida la dañina pretensión de imponer un modelo que, por la vía de un financiamiento basado en la naturaleza del establecimiento, genere inequidades en el trato a estudiantes de igual condición.

2. EL DESAFÍO DE INSTALACIÓN DE LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA

Un segundo desafío para el sistema escolar tiene que ver con la instalación gradual del nuevo Sistema de Educación Pública (Ley N° 21.040 de 2017), en un proceso que comenzó en 2018 y que hacia 2026 contempla la creación de 70 Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) y el traspaso hacia estos de los jardines infantiles, escuelas y liceos pertenecientes a los 345 municipios del país.

El objetivo de esta iniciativa era aislar al sistema educativo del ciclo político propio de los municipios y así, con una mirada de largo plazo, poder reunir las competencias para hacerse cargo de mejor manera de la educación. No obstante, en estos primeros años de la reforma, han quedado en evidencia las dificultades de su implementación, las que fueron subestimadas por la ley. Entre estas destacan las limitaciones para atraer personal idóneo y conformar los equipos, la burocracia asociada al proceso de traspaso, la falta de compromiso por parte de algunos municipios y la ausencia de herramientas que los obliguen a colaborar durante la transición.

² Para más información al respecto, revisar el [Tema Público N° 1547-2](#).

Del mismo modo, ha quedado de manifiesto la falta de flexibilidad en la gestión de los recursos por parte de los nuevos sostenedores -propia de un servicio público- y la envergadura del problema de sobredotación docente en las escuelas y liceos traspasados³, frente al cual las atribuciones vigentes parecen ser insuficientes. Asimismo, la dependencia directa del Estado no asegura a la educación pública una gestión más eficaz, lo que se constata, por ejemplo, en la lenta ejecución que este año exhiben las transferencias de capital para el Mejoramiento de la Infraestructura de los SLEP, que al 31 de agosto era de apenas 19,1% de un total de \$42,7 mil millones.

Si bien algunas de las problemáticas indicadas han sido abordadas a través de la gestión que se lleva a cabo desde la Dirección de Educación Pública (DEP) -organismo que se encuentra a la cabeza del nuevo sistema-, hay otras que escapan de sus facultades. Es por ello que una de las prioridades en materia educativa debiera ser avanzar en la resolución de aquellos aspectos pendientes que están dificultando la instalación del nuevo sistema, de manera de no amenazar su desempeño futuro y, lo más importante, no perjudicar a sus miles de estudiantes.

HASTA AHORA SE HAN INSTALADO EN PROMEDIO 4 NUEVOS SERVICIOS POR AÑO

Tabla N°1: Cronograma de instalación de nuevos Servicios Locales de Educación Pública

| Situación traspaso | Año traspaso (1) | SLEP traspasados | Comunas traspasadas | Establecimientos escolares | Matrícula escolar |
|--------------------|------------------|-------------------|---------------------|----------------------------|-------------------|
| Traspasados | 2018 | 4 | 14 | 234 | 57,336 |
| | 2019 | 3 | 11 | 181 | 48,117 |
| | 2020 | 4 | 16 | 244 | 69,394 |
| | 2021 (2) | - | - | - | - |
| | 2022 (3) | - | - | - | - |
| | Total | 11 | 41 | 659 | 174,847 |
| Por traspasar | 2023 | 6 | 38 | 358 | 95,609 |
| | 2024 | 12 | 49 | 802 | 265,292 |
| | 2025 | 18 | 109 | 2 | 387,264 |
| | 2026 | 23 | 109 | 2 | 364,416 |
| | | Pendientes | 59 | 305 | 1,163 |

Fuente: Elaboración con información del MINEDUC. No se incluye salas cuna y jardines infantiles municipales vía transferencia de fondos que también serán traspasados al nuevo sistema.

(1) Los establecimientos traspasados cada año entran en funcionamiento 12 meses antes. (2) En 2021 se realizó un receso en que no se instalaron nuevos SLEP, sin embargo, se avanzó en la anticipación de los siguientes. (3) En 2022 se postergó el traspaso de los SLEP correspondientes.

Del mismo modo, una medida tendiente a favorecer una mejor instalación del nuevo sistema es dar mayor gradualidad a su puesta en marcha, reduciendo el número de servicios a crear por año y adaptándose a los tiempos que se requieren, que la DEP ha

³ Ver por ejemplo el [Informe de Seguimiento 2020](#) elaborado por el Consejo Evaluador de la NEP.

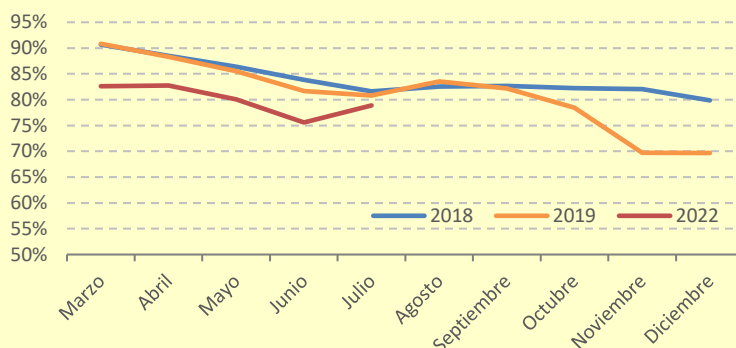
estimado en 24 meses más un año de acompañamiento previo. Si bien en 2021 y 2022 se realizó un receso en el proceso de instalación⁴, a partir de 2023 se deberán crear simultáneamente más de 10 nuevos servicios por año, un número importante comparado con el ritmo previo de 4 nuevos servicios por año (ver Tabla N°2). Así, si bien el gobierno anunció un proyecto para postergar el plazo de implementación de la nueva institucionalidad hasta 2029, con lo dicho hasta ahora éste parece insuficiente para hacer frente a las falencias que ha mostrado el proceso.

3. RECUPERACIÓN DE LOS NIVELES DE ASISTENCIA ESCOLAR PRE PANDEMIA

En 2019 el sistema escolar fue afectado por una prolongada pérdida de clases, primero debido a un paro de profesores que duró 51 días y luego por el cierre forzoso de numerosas escuelas debido a los sucesos de violencia tras el 18 de octubre. Al iniciar el año escolar 2020, la pandemia obligó a suspender las clases presenciales en la totalidad del sistema escolar, afectando no solo la continuidad, sino también la calidad del proceso de aprendizaje.

PREOCUPANTE CAÍDA EN LA ASISTENCIA ESCOLAR EN 2022

Gráfico N°1: Asistencia promedio años 2018, 2019 y 2022.



Fuente: Elaboración LyD a partir de datos del MINEDUC, considerando educación preescolar, básica y media. Corresponde al promedio de días asistidos dividido en días trabajados.

Si bien este año retornaron las clases presenciales en todo el sistema escolar, las cifras indican que en la primera mitad del año la asistencia estuvo por debajo de los niveles pre pandemia. Entre marzo y julio de 2022 esta ha sido de hasta 8 puntos porcentuales menos que en 2018, rondando entre un 75% y 82%, mientras que en 2018 esta no caía por debajo de 80% (Gráfico N°1).

⁴ Del mismo modo, el Congreso se encuentra tramitando un proyecto de ley misceláneo que, entre otras materias, busca aplazar la instalación del nuevo sistema de educación pública en un año.

Es por ello que otra de las urgencias que debieran ser atendidas hoy mismo es la inasistencia a clases que, de acuerdo a la evidencia disponible⁵, conlleva importantes costos no solo en términos de aprendizaje, sino también de bienestar general de los estudiantes en el corto y largo plazo.

En ese contexto, un primer paso es mejorar la comunicación de la importancia de la asistencia al colegio y despejar la relativización de esta que se ha instalado en los últimos años. Segundo, se requiere diseñar e implementar una estrategia audaz para enfrentar los casos de baja asistencia y de abandono escolar, partiendo por un diagnóstico que permita identificar dónde focalizar los esfuerzos e invertir los recursos necesarios. Por último, además de las medidas directas, es importante considerar también los efectos potenciales que otras políticas públicas pueden llegar a tener sobre la asistencia escolar, de manera de no desincentivarla. Un ejemplo de ello es la idea de modificar el pago de la subvención por asistencia, debate que hoy podría ser contraproducente, dado el complejo contexto que estamos viviendo.

4. RECUPERACIÓN DE LOS APRENDIZAJES: LA NECESIDAD DE UN DIAGNÓSTICO Y DE LLEVAR ADELANTE MEDIDAS AUDACES

Hoy no contamos con un diagnóstico preciso sobre la pérdida de aprendizajes producto de la pandemia que permita identificar aquellas escuelas y estudiantes que más se han visto afectados y que, por lo tanto, requieren de un mayor apoyo. El SIMCE fue suspendido en 2020 y 2021 y recién este año se retomará su aplicación, aunque en un contexto en que el gobierno ha sido reticente a su realización, especialmente de manera censal, lo que afortunadamente el Consejo Nacional de Educación (CNED) -organismo encargado de visar los planes de evaluación anual- no apoyó⁶.

Así, la última información disponible data de 2019 y da cuenta de 343 establecimientos de enseñanza básica y 169 de enseñanza media con desempeño insuficiente. Asimismo, hay 120 liceos y 154 escuelas que presentan un desempeño insuficiente reiterado durante los últimos tres años, lo que habla de las carencias en la enseñanza que reciben un número significativo de estudiantes, de los cuáles sin mediciones estamos a ciegas.

En cuanto a las medidas que estaría llevando adelante el MINEDUC para enfrentar este problema, se encuentra que al 31 de agosto -última disponible a la fecha de este análisis- éste había ejecutado apenas un 34% de los recursos destinados a financiar

⁵ Ver por ejemplo: Gottfried, M. A. (2010). *Evaluating the Relationship Between Student Attendance and Achievement in Urban Elementary and Middle Schools: An Instrumental Variables Approach*. American Educational Research Journal, 47(2), 434–465.

⁶ Ver [aquí](#) acuerdo del CNED respecto a esta materia.

iniciativas para el mejoramiento de la educación escolar⁷. Más aún, al profundizar en el informe de cumplimiento de compromisos de información que publica la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado, se encuentran múltiples programas con una ejecución nula, lo que da cuenta de la falta de énfasis que se le ha dado a este tema en lo que va del año.

Urge entonces poder identificar las escuelas y estudiantes que se han quedado atrás y en los cuales es necesario concentrar los mayores apoyos. Del mismo modo, urge llevar adelante medidas audaces e incrementar los recursos para, entre otras cosas, poder implementar programas de tutoría u otros que han demostrado su efectividad en remediar las pérdidas de aprendizaje sufridas en el último tiempo. En esa línea, sería importante avanzar en paralelo en la entrega de mayor autonomía a las escuelas que muestran un mejor desempeño, fortaleciendo y focalizando el apoyo del Sistema de Aseguramiento de la Calidad en aquéllas que más lo requieren, reduciendo eso sí la burocracia asociada a dicho proceso.

Por último, se debieran evaluar las medidas tendientes a mejorar el nivel de los docentes, en especial el impacto que ha tenido la carrera docente (Ley N° 20.903 de 2016), incluyendo las mejoras en las remuneraciones de los profesores y el aumento en las horas no lectivas de estos. Esta iniciativa ha requerido cuantiosos recursos -según el informe financiero de la ley, en 2025 serán \$1,8 billones anuales en régimen- y tras 7 años de implementación es momento de saber si ha tenido el efecto que se esperaba, así como definir qué cambios necesita. En esa línea, la evaluación docente que es parte de dicha carrera debiera retomarse tras 2 años de suspensión, pues solo de esta forma podremos verificar el nivel en que se encuentran los profesores y aplicar los remediales que se requieran.

5. VOLVER A RECONOCER EL MÉRITO ACADÉMICO

Finalmente, un último elemento para que el sistema educativo recupere una trayectoria de mejora, tiene que ver con volver a reconocer la importancia del mérito. La responsabilidad, esfuerzo, perseverancia, el respeto por la autoridad y el cuidado de un clima escolar propicio para el proceso de enseñanza, son aspectos que se han ido perdiendo en los últimos años y que se deben recuperar.

En ese contexto, urgen en primer lugar medidas que pongan término a la violencia y desórdenes que frecuentemente se observan en los liceos emblemáticos de las comunas de Santiago y Providencia. Lamentablemente, son precisamente los liceos que

⁷ Esto es, las transferencias corrientes correspondientes al programa 090103.

históricamente destacaban por su excelencia académica, los que hoy se encuentren secuestrados por intereses ajenos a lo educativo.

En segundo lugar, se requiere dejar atrás la reticencia a la evaluación, pieza esencial del proceso educativo. En ese contexto, resulta positivo que este año se retome la aplicación del SIMCE, a pesar de la negativa inicial del gobierno, así como también que hasta ahora no haya prosperado la intención de suspender la evaluación docente como parte de un proyecto de ley misceláneo que se encuentra en trámite en el Senado.

Una iniciativa que parece apuntar en la dirección incorrecta es el reciente anuncio de que en la nueva prueba de acceso a la educación superior (PAES) se reemplazarán los tradicionales puntajes nacionales por una nueva forma de distinción que considerará la pertenencia a pueblos indígenas, situación de discapacidad, entre otros factores. Si bien es razonable destacar a quienes sobresalen a pesar de dificultades de origen, ello no debiera hacerse a costa de alterar y distorsionar una medida objetiva como es el puntaje máximo, introduciendo además espacios para la arbitrariedad.

EN SUMA, NECESITAMOS VOLVER A HABLAR DE EDUCACIÓN

Los puntos anteriores son algunos ejemplos de materias que hemos identificado y que consideramos representan buenos puntos de partida para que el sistema escolar pueda avanzar. Estos tienen en común que implican dejar atrás las batallas ideológicas y políticas que desde las protestas de 2006 han invadido la discusión educativa y que han distraído a las escuelas de poder destinar su tiempo a lo estrictamente pedagógico. Es momento de volver a hablar de educación, poniendo el foco en los estudiantes y en aquello que incide en sus aprendizajes, así como devolviendo a las escuelas el rol central que deben tener en el proceso educativo.

En ese contexto, vemos con preocupación algunos temas que se han levantado recientemente y que parecieran apuntar en la dirección opuesta. Es de esperar que temáticas como estas no prosperen y que, en cambio, el gobierno priorice una agenda que quite decididamente el piso a quienes pretenden seguir utilizando al sistema educativo para rendir batallas ajenas a éste.