



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Apuntes Legislativos

Observatorio de Iniciativas Legislativas



CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

> **Calidad de la educación: Institucionalidad para el cambio**

Análisis del Proyecto de Ley de aseguramiento de la
calidad de la educación parvularia, básica y media

Boletín 5083-04

abril 2010 > nº 4

Documento elaborado a partir de un taller de discusión en el que participaron Jorge Manzi, Sergio Martinic, Lorena Meckes, Francisco Lagos. Edición general: Ignacio Irrarrázaval, M. Angeles Morandé.

Apuntes Legislativos es editado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente a la Universidad Católica. Disponible en www.puc.cl/politicaspublicas/

Introducción

Después de un largo proceso de discusión por la calidad de la educación y fruto del diálogo social, se ha aprobado recientemente una nueva Ley General de Educación y al mismo tiempo se ha construido un amplio consenso nacional para un rediseño de la institucionalidad del sistema educativo. El presente proyecto de ley propone la creación de una Superintendencia de Educación a cargo de la fiscalización de la gestión educacional, y una Agencia de Calidad de la Educación responsable de la evaluación y de dar orientaciones para el mejoramiento de la calidad de la educación.

Este proyecto de ley ingresó al Parlamento el 4 de junio de 2007. En estos días el Ejecutivo ha puesto suma urgencia a la discusión de este proyecto acelerando su tramitación.

Desde nuestra perspectiva, el presente proyecto de ley representa un gran avance para el sistema educativo chileno. En lo esencial, la aprobación del proyecto permitirá contar pronto con un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación para nuestro país. Sin embargo, preocupa que la urgencia de la discusión impida observar y analizar en profundidad algunos problemas y riesgos del diseño y puesta en marcha de la nueva institucionalidad.

El siguiente análisis es fruto de la discusión académica respecto a dicho proyecto de ley y pretende ser un aporte a la actual discusión legislativa. Por la complejidad del proyecto, en este documento nos concentramos principalmente en la primera parte del mismo que refiere al Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media.

Comentarios a la propuesta

1. Nueva institucionalidad de educación va en la dirección correcta

El proyecto de ley crea una nueva institucionalidad de educación reconociendo la necesidad de separar tres funciones fundamentales para el mejoramiento de la calidad. Estas funciones -formulación de políticas, evaluación y fiscalización- hasta ahora han permanecido arraigadas en el Ministerio de Educación, lo que ha dificultado el cumplimiento de las mismas y ha contribuido a una dilución de responsabilidades que en último término afecta la calidad del servicio educativo. Por ello el nuevo esquema planteado y el consecuente rediseño de la institucionalidad educacional actual, va en la dirección correcta para acercarnos al mejoramiento de la calidad de la educación.

La institucionalidad en discusión hace visible la necesidad de separar las funciones antes dichas para su correcto ejercicio, y ordena y define en detalle las responsabilidades en función de la creación de estas nuevas agencias de evaluación y de fiscalización. Esto es positivo en tanto instala una cultura de rendición de cuentas, no solo por parte del Estado, sino que en toda la cadena educativa, poniendo el acento en la responsabilización por los resultados educativos.

En el marco de esta reflexión, es necesario reconocer, sin embargo, que para el mejoramiento de la calidad de la educación no basta con la creación de un nuevo esquema institucional. La ley y sus instituciones definen un nuevo escenario para la acción y coordinación de los actores del sistema. El texto descansa en gran parte en la idea que una mayor presión externa a sostenedores y establecimientos contribuirá al logro de resultados de calidad, medidos a través de estándares previamente definidos y aceptados por todos. No obstante, como lo demuestra la experiencia nacional e internacional, esta presión externa resulta ser ineficaz si no existen las capacidades internas y las autonomías necesarias para que los actores de las comunidades educativas definan los mejores caminos para alcanzar los estándares esperados. Es un desafío para la discusión parlamentaria alcanzar el equilibrio adecuado en esta tensión.

Al respecto, vale la pena recordar una de las principales conclusiones del informe de Barber y Mourshed (2008)¹. Dicho informe, que aborda la pregunta acerca de las estrategias que siguieron los mejores sistemas educativos a nivel mundial para alcanzar sus objetivos, sostiene que no es posible el mejoramiento educativo sostenido si no se combinan adecuadamente estrategias de presión con mecanismos efectivos de apoyo. En este sentido, el proyecto de ley en discusión avanza adecuadamente en la definición de estrategias de presión a introducir en el sistema, a saber, en la clarificación y el ordenamiento de las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, entrega de información y responsabilización por resultados, entre otros. Sin embargo, el proyecto de ley no hace una referencia profunda y pertinente a los mecanismos de soporte con que contarán los distintos actores involucrados en el proceso educativo, quedando más bien desdibujada la función de apoyo, necesaria para el mejoramiento de la calidad educativa. En definitiva, es importante advertir que en educación no basta con presionar hacia las metas. Por ejemplo, cuando un sostenedor o un director constata que su escuela se encuentra claramente por debajo del estándar, ¿es evidente qué tipo de acciones serán efectivas para corregir la situación? Y aun si hubiera claridad en cuanto a las acciones

¹ Barber, M. y Mourshed, M. (2008) “Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos”. PREAL, N° 41.

necesarias, ¿se cuenta con los recursos financieros y el personal adecuados para implementarlas? En lugar de motivar las escuelas hacia sus metas, la presión sin apoyo puede redundar en frustración.

En este sentido, de manera agregada el nuevo sistema podrá entregar información valiosa respecto a la situación del sistema educativo en general y de los establecimientos educacionales, permitiendo incluso revocar el reconocimiento oficial a aquellos establecimientos que sostenidamente no cumplan con los estándares de resultados mínimos exigibles. Sin embargo, la existencia de mayor evaluación o mejor fiscalización no asegura necesariamente el mejoramiento de la calidad. De aquí que vale la pena preguntarse, además de los estándares mínimos, por los “máximos” que queremos alcanzar en términos de calidad de la educación y el rol que deberá cumplir la nueva institucionalidad en la consecución de dichos estándares.

2. Puesta en marcha de la nueva institucionalidad

El proyecto de ley define muy bien y en detalle la organización y operación que tendrán las nuevas Agencia de Calidad y Superintendencia de Educación. Se define como objeto de la Agencia de Calidad *“evaluar y orientar”* a las entidades y actores del sistema *“para el mejoramiento de la calidad de la educación, considerando las particularidades de los distintos niveles y modalidades educativas”*². Por su parte, el objetivo de la Superintendencia es la fiscalización del uso de los recursos por los sostenedores y establecimientos educacionales. Al mismo tiempo se sostiene que *“proporcionará información, en el ámbito de su competencia a las comunidades educativas y otros usuarios e interesados, y atenderá los reclamos y denuncias de éstos, estableciendo las sanciones en cada caso que corresponda”*³.

Sin embargo, en el texto esta descripción es más débil en relación a las definiciones equivalentes al Ministerio de Educación, sus funciones y las relaciones que tendrá con las nuevas instituciones. Si bien se establecen en las Disposiciones Finales⁴ del proyecto las responsabilidades que tendrá el MINEDUC, la reorganización de funciones en un nuevo esquema institucional supone una reestructuración mucho más profunda del Ministerio, o al menos una discusión de la misma, pues no sólo implica redistribuir atribuciones y traspasarlas a las nuevas agencias, sino que supone repensar el rol del MINEDUC y desde ahí proponer una estrategia de organización institucional.

Asimismo, en el nuevo esquema no queda suficientemente claro el rol que se le asigna al Ministerio, pues algunas responsabilidades parecen ser duplicadas con los nuevos organismos, lo que exige un esfuerzo adicional de coordinación. En suma, la propuesta de nueva institucionalidad pone en evidencia la necesidad de revisión y modernización del actual Ministerio de Educación, y la eventual aprobación del proyecto de ley, abre un espacio de oportunidad para pensar en la lógica institucional del mismo.

En esta línea, es necesario vislumbrar el desafío que implica en términos de coordinación el arreglo institucional propuesto. Además de la definición de funciones que se requiere a nivel central para tres organismos poderosos –Ministerio, Superintendencia y Agencia de Calidad- y su correspondiente vinculación

² Artículo 6.

³ Artículo 46.

⁴ Título IV: Disposiciones Finales. Establece en el artículo 112, una modificación a la ley N° 18.956, que reestructura el Ministerio de Educación. Dentro de las funciones principales que se adjudican al Ministerio están fomentar y promover la educación en todos sus niveles, elaborar bases curriculares, establecer estándares de aprendizaje y desempeño, proponer políticas de apoyo técnico pedagógico y de formación docente, desarrollar indicadores del sistema educativo, entre otras.

con el Consejo Nacional de Educación, no es menor la coordinación que se requerirá con la gestión descentralizada de estas instituciones (SEREMIS de educación, Departamentos Provinciales de Educación, Oficinas de la Agencia de Calidad y Superintendencia en cada región) y, a nivel local, con sostenedores y establecimientos educacionales. Si bien, en el proyecto de ley se establece que estas coordinaciones se establecerán vía reglamento⁵, preocupan algunos detalles de implementación, en especial en relación a la vinculación que sostendrán cada una de estas instancias con las propias escuelas, y en las capacidades de las mismas y de sus directores de responder y trabajar en los requerimientos de cada una de estas instancias.

En relación a la organización de las nuevas entidades, aun cuando es positivo y necesario resguardar la probidad en la selección de sus integrantes, en términos prácticos ciertas inhabilidades establecidas para la formación del Consejo de la Agencia de Calidad, por ejemplo⁶, pueden limitar demasiado la composición de este Consejo poniendo en riesgo de alguna manera las decisiones técnicas que allí se resuelvan, las cuales requieren de profesionales muy preparados.

3. Nueva información para el sistema: Desafío para las escuelas

El enfoque de una institucionalidad de educación evaluadora y que rinde cuentas de los distintos actores del sistema educativo, releva la importancia de la información para la toma de decisiones. Sin embargo, no es un tema trivial, pues en el nuevo esquema se generará un gran volumen de información. Esto sugiere al menos, preguntarse por el tipo de información que se generará, qué se busca con la entrega de información y qué procesos críticos son aquellos que se quieren influir con esta medida, de modo de avanzar hacia un mejoramiento efectivo de la calidad de la educación.

La producción de información requiere de mucho procesamiento y de la adecuada centralización y canalización de la misma. El riesgo de duplicación de información en un sistema de alta complejidad institucional como el que aquí se analiza es alto, así como la posible sobrecarga a las escuelas por demandas de nueva información ya sea en términos de evaluación o de fiscalización.

De aquí que es importante detenerse a analizar y planificar qué se va a hacer con la información que se genere en las propias escuelas, ya sea a partir de los estándares de desempeño o estándares indicativos, pues en la actualidad apenas existen las capacidades para usar adecuadamente la información disponible sobre resultados de aprendizaje para el trabajo pedagógico en las escuelas. De este modo, para adecuarse al nuevo sistema, el primer desafío es avanzar en preparar a directores y equipos técnicos para el correcto uso de esta información y para el desarrollo de estrategias para reorientar su trabajo en función de sus necesidades y de los diagnósticos generados. Lo anterior sin perjuicio que además, habrá que poner mucho cuidado en la forma en que la información se analiza, organiza y distribuye, pues existe suficiente evidencia que información poco clara o excesiva confunde y sobrecarga a quienes deben tomar decisiones.

⁵ Artículo 111: “Un reglamento establecerá los mecanismos que permitan una coordinación eficaz entre los órganos del Estado que componen el Sistema”.

⁶ En el Artículo 34 se sostiene que: “No podrán ser miembros del Consejo c) Los inscritos en el registro de personas naturales acreditadas como evaluadores”. Esto puede excluir la participación de académicos y expertos, en la medida que la mayoría de las universidades están involucradas en actividades de evaluación, formación en servicio, provisión de apoyo técnico, medición, etc.

4. Capital humano: Agentes para la implementación de la nueva institucionalidad

Como ya se ha mencionado, la nueva institucionalidad propuesta implica la sofisticación de funciones dentro un sistema orientado principalmente hacia resultados educativos y rendición de cuentas para el aseguramiento de la calidad de la educación. Bien se detalla en el proyecto la organización que tendrán las dos nuevas agencias, y el nombramiento de sus directivos sujeto al Sistema de Alta Dirección Pública. Sin embargo, en un modelo como el que se presenta, es necesario distinguir las capacidades profesionales para el éxito de la implementación y operación de la nueva institucionalidad, y capacitar a los agentes para este cambio más allá de sus directivos.

En primer lugar, y aún siendo un tema a resolver vía reglamentaria, es necesario tener en cuenta los requerimientos que debe cumplir el personal para asumir las nuevas funciones, así como la capacitación y los costos que esto significa. Si bien se propone que los mismos profesionales del MINEDUC se trasladen a las nuevas entidades a través de concurso interno, nada permite asegurar que se cuenta en la actualidad con los recursos para asumir las funciones que se derivan de la nueva institucionalidad. En esta línea, el proyecto de ley, de ser aprobado, supone una revisión exhaustiva de los actuales sistemas de supervisión e inspección de establecimientos educativos.

En segundo lugar, es necesario preparar a las escuelas para este gran cambio. El proyecto crea una institucionalidad muy compleja basada en un modelo donde se asume que tanto escuelas como directores y sostenedores tienen capacidad de gestión para usar adecuadamente la información que genera el sistema, logrando poner el foco en el mejoramiento de la calidad de la educación. Esta realidad no coincide necesariamente con lo que ocurre hoy con la educación chilena, y la ley no puede ser ingenua ni ciega en este punto. Reconociendo el gran salto que significa la orientación hacia resultados, la institucionalidad no se puede desentender de la necesidad de capacitar al capital humano para lograrlo.

Preparar a las escuelas significa capacitar a sus directores y equipos técnicos para entender y procesar adecuadamente la información que se genere y los diagnósticos que de allí se deriven, lo que implica relevar el papel de los directores como agentes fundamentales para el éxito del sistema de aseguramiento de la calidad y entregarles las competencias necesarias para ello. En la misma línea, es necesario poner el acento también en los sostenedores, especialmente en términos de la responsabilización por la calidad de las escuelas, pues en nuestro sistema, las escuelas no operan aisladamente.

5. Respecto a los estándares

El proyecto de ley establece la definición de evaluaciones de desempeño para los establecimientos educacionales a partir de estándares de aprendizaje y estándares indicativos, éstos últimos como indicadores de calidad de procesos. La evaluación a partir de los aprendizajes y la posterior clasificación de establecimientos de acuerdo a sus resultados será un asunto delicado de abordar y complejo en sí mismo.

Sin embargo, nos parece relevante discutir aquí un elemento sobre la definición de estándares indicativos que puede ser contradictorio tanto en la formulación como en la operación. En el proyecto de ley se establece que se considerarán estándares indicativos tanto para los establecimientos educacionales como para los

sostenedores, directivos y docentes⁷. En este sentido, definir estándares indicativos de escuelas al mismo tiempo que estándares indicativos de sostenedores, directores y profesores podría resultar poco operativo en el proceso global de evaluación de desempeño, pues en esta definición se consideran dos niveles de análisis distintos - institucional y de actores- donde el primero contiene a los segundos.

Al respecto, Carnoy (2002)⁸ puntualiza que la rendición de cuentas implica establecer objetivos y comprometer con los resultados a quienes corresponde: alumnos, padres, directores de escuelas y sostenedores. Argumenta que los cambios ocurrirán si esta información tiene sentido para los actores involucrados y si dicha información orienta hacia acciones que incidan en los procesos y factores asociados a la calidad de los aprendizajes. Por ello, un criterio central es asociar la información a actores responsables de modo que todos los involucrados en el sistema sepan cuáles son los desempeños esperados y sus responsables. Por otra parte, los usuarios deben tener acceso a la información con respecto a los indicadores del sistema, los cuales solo serán útiles para la rendición de cuentas, si su logro se asocia a la responsabilidad de los actores correspondientes.

El proyecto de ley avanza adecuadamente en la línea de responsabilizar a los actores. Sin embargo, en la medida en que el establecimiento educacional se constituye como un sistema en el que confluyen tanto los sostenedores como los directivos y docentes, cabe preguntarse si es adecuado y pertinente un sistema de estándares indicativos que evalúa los procesos tanto a nivel de establecimiento como a nivel de los distintos actores antes mencionados. En esta línea, si ya están definidas las responsabilidades de cada uno de los actores, habría que analizar la utilidad de evaluar los procesos del sistema en su conjunto y qué información aportará dicha evaluación. Además habría que definir quién será el responsable por los resultados de la evaluación de proceso a nivel del establecimiento educacional.

En función de lo anterior, puede ser más pertinente hablar exclusivamente de estándares indicativos para establecimientos educacionales. Diversos sistemas a nivel mundial definen junto a los estándares de desempeño (resultados de aprendizaje), estándares de procesos a nivel de escuela, indicando y diferenciando niveles de responsabilización de los actores por el logro en dichos procesos (en el caso chileno sostenedores, directores y profesores).

6. Otros elementos a considerar

En el convencimiento del gran avance que significa contar con un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación y una institucionalidad acorde a este fin, es necesario reconocer que la discusión sobre la calidad de la educación es mucho más compleja y presenta algunos nudos críticos que van más allá de aspectos institucionales – y que por cierto escapan al alcance de este proyecto de ley- que no se pueden resolver o discutir aisladamente.

Un aspecto fundamental y ampliamente reconocido para lograr el aseguramiento de la calidad, es mejorar la educación pública. Aun cuando la nueva institucionalidad es para todo el sistema educativo, elevar la calidad de la educación pública se presenta como un desafío mayor. Un sistema de aseguramiento de la calidad

⁷ Artículo 4.

⁸ Carnoy, M. (2002) “Does External Accountability Affect Student Outcomes? A Cross-State Analysis” *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 24, No. 4, 305-331.

permitirá contar con mayor evidencia para desideologizar la discusión y avanzar en este objetivo. También las políticas de formación docente y en gestión escolar debieran ir en línea con esta discusión por el aseguramiento de la calidad. Si bien es el Ministerio el encargado de proponer políticas, una futura reestructuración del mismo debiera considerar como eje fundamental el fomento a las capacidades de los actores del nuevo sistema.

Por otra parte, es importante asumir que la calidad de la educación se relaciona con el progreso de los estudiantes y la superación de las condiciones del contexto. En este sentido, una escuela de calidad no es aquella que al compararse con otra en un momento determinado obtiene mejores resultados. Por el contrario, es aquella que logra en distintas mediciones un progreso significativo para su propio grupo de estudiantes. Es decir, una escuela efectiva y de calidad es aquella que agrega un valor que compensa los déficit de entrada que puedan tener los estudiantes ya sea por las dificultades de su trayectoria educativa previa o por razones estructurales de tipo social y cultural. La clasificación de escuelas y el progreso en el tiempo requiere de una especial consideración en el proyecto de ley.

Conclusiones

1. La discusión en torno a una institucionalidad educacional que pone énfasis en los resultados educativos y en la responsabilización de sus actores por los mismos, muestra que el debate del último tiempo en torno a la calidad de la educación ha sido fructífera, generando consenso respecto a la necesidad de un sistema de aseguramiento de la calidad como pieza fundamental para seguir avanzando hacia el mejoramiento de nuestra educación.
2. La separación de las funciones de formulación de política, evaluación y fiscalización en agencias especializadas es un gran avance para acercarnos al mejoramiento de la calidad de la educación, en tanto fomenta la rendición de cuentas y pone el acento en la responsabilización por los resultados educativos en base a la definición de estándares de aprendizaje y de desempeño.
3. La creación de las nuevas agencias y la reestructuración de funciones, insta a reflexionar acerca del rol del Ministerio de Educación y pensar en una reestructuración profunda del mismo. La propuesta de nueva institucionalidad pone en evidencia la necesidad de su modernización, sin embargo no la aborda acabadamente.
4. La rendición de cuentas y evaluaciones permanentes generarán un gran volumen de información que será necesario procesar, analizar y canalizar adecuadamente para que genere los efectos esperados en términos de calidad de la educación. Especial énfasis habrá que poner en las mismas escuelas para que incorporen correctamente la información para su trabajo pedagógico.
5. La sofisticación de funciones del nuevo sistema implica preparar a los recursos humanos del sistema educativo a todo nivel, distinguiendo las capacidades profesionales necesarias para el éxito de la nueva institucionalidad. Las escuelas cumplen un rol esencial en este esquema, siendo fundamental capacitar a sus directores y equipos técnico pedagógicos para este gran cambio.

Principales contenidos del Proyecto de Ley

1. Crea Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media, que establece estándares de aprendizaje y de desempeño para evaluar los resultados de la calidad de la educación. El sistema resguarda la fiscalización del uso de los recursos y el cumplimiento de requisitos del reconocimiento oficial y de la normativa educacional; considera evaluaciones del impacto de políticas y programas educativos y un sistema de información pública de resultados educativos. Así también, instaura un sistema de rendiciones de cuenta, de reconocimientos y de sanciones relacionadas con el logro de los estándares y con el cumplimiento de las normas aplicables a los establecimientos y sostenedores.
2. Establece dos nuevos organismos adicionales al Ministerio de Educación: Una Agencia para la Calidad de la Educación y una Superintendencia.
 - a) La Agencia se organiza a partir de un Consejo y un Secretario Ejecutivo, y tiene dentro de sus funciones:
 - Evaluar logros de aprendizaje de alumnos de acuerdo al cumplimiento de los estándares; Realizar evaluaciones del desempeño de establecimientos, sostenedores, docentes y directivos en base a los estándares indicativos; Clasificar a los establecimientos educacionales en función del cumplimiento de estándares de aprendizaje (Buen Desempeño; Desempeño Satisfactorio; Desempeño Regular, Mal Desempeño) con la obligación de proporcionar información a la comunidad en general, procurando que se informe a padres y apoderados sobre los establecimientos de sus hijos.
 - b) La Superintendencia de Educación tiene como objeto fiscalizar el uso de los recursos por los sostenedores y los establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado, y que éstos cumplan con la normativa educacional. Para ello, los sostenedores y los establecimientos educacionales que reciban aportes del Estado, deberán rendir cuenta pública del uso de los recursos. Además la Superintendencia debe proporcionar información a las comunidades educativas, atender los reclamos y denuncias de éstos, estableciendo las sanciones correspondientes por infracción a la normativa educacional, así como aquellas que proponga la Agencia de Calidad de la Educación.
3. Se reestructura el Ministerio de Educación, entregándole funciones como: Elaborar las bases curriculares y los planes y programas de estudio; Formular los estándares de aprendizaje y estándares indicativos de desempeño; Proponer y evaluar las políticas y diseñar e implementar programas y acciones de apoyo técnico pedagógico; Proponer y evaluar las políticas relativas a la formación inicial y continua de docentes; Determinar, en coordinación con la Agencia de Calidad, el plan de mediciones nacionales e internacionales de los niveles de aprendizaje de los alumnos; Desarrollar estadísticas, indicadores y estudios del sistema educativo y poner a disposición del público dicha información, entre otras.