

MERCADO Y CALIDAD EDUCACIONAL

- Los cambios introducidos por la reforma educacional de 1981 se insertan en el marco más amplio de modernización del aparato del Estado y tienen como objetivo central lograr la desconcentración de los poderes públicos y la reorganización de las funciones económicas y sociales del Estado. Sin embargo, el propósito de mejorar la calidad educativa tiene un lugar importante entre las formulaciones que sustentan las medidas que se proponen.
- La estrategia elegida para incidir sobre la calidad es indirecta, ya que los cambios más importantes se refieren a la forma como se entrega el financiamiento, a la organización administrativa del sistema, y a la relación entre la gestión pública y la gestión privada en las escuelas.
- Efectivamente, el sistema de financiamiento implementado y las fuerzas de mercado a las que da lugar son los mecanismos de los cuales se espera afecten positivamente la calidad de la educación que se ofrece. No se realizan modificaciones sustanciales en el currículo y en la pedagogía, dimensiones que se relacionan en forma más directa con las prácticas en la sala de clases y, por lo tanto, con la calidad educativa.
- Se ha discutido ampliamente sobre la efectividad de la estrategia de mercado para regular la distribución y la eficiencia de los servicios educacionales. Sin embargo, hasta el momento se ha contado con muy poca evidencia empírica para evaluar sus efectos sobre las prácticas escolares y los resultados del proceso educativo en las escuelas subvencionadas.
- La evidencia sobre la que se construye este análisis sugiere que si bien el mercado ha abierto nuevos puentes de comunicación con la comunidad y ha desarrollado una disposición más positiva hacia las familias pobres, también ha generado una postergación de lo pedagógico, que debiera ser el interés principal de la escuela.
- Así, los datos sobre los que se construye este análisis cuestionan la capacidad del mercado para mejorar la calidad de la educación y para incrementar los niveles de rendimiento en las escuelas gratuitas del país. Asimismo, lo hacen respecto de los criterios de calidad sobre los que se ha fundado la competencia y la participación de los padres, los que se relacionan más con factores de calidad de vida que con lo educacional.

1 La reforma de 1981 introduce en educación el modelo de libre mercado cuyos efectos en los sistemas económicos han sido ampliamente documentados. Suponiendo que el modelo tendrá un comportamiento equivalente en una situación cuyo giro no es económico sino educativo, se espera que la competencia entre escuelas genere eficiencia en la administración y que la libre elección de alternativas regule la calidad de la educación ofrecida.

2 El sistema de subvenciones, que asocia el financiamiento estatal a la matrícula captada, la diversificación de la oferta a través de la participación privada y la ampliación de la libertad de los usuarios para elegir escuelas son los componentes básicos del nuevo modelo.

3 El Estado mantiene un rol preponderante en lo económico, ya que financia la totalidad de la educación gratuita del país. Se reserva, asimismo, la facultad de normar en los aspectos técnicos y curriculares, así como la función de supervisar y de controlar su cumplimiento en las escuelas.

4 Los recursos obtenidos a través de la subvención para la gestión de las escuelas son administrados por empresarios privados o dueños de escuelas particulares y por los municipios a través de entidades especialmente creadas para estos efectos como son los Departamentos de Educación Municipal (DEM) o las Corporaciones de derecho privado.

5 La necesidad de captar alumnos que reportarán recursos a través de la subvención es el interés principal en las escuelas, y afecta no sólo la forma como éstas se vinculan con los apoderados y la comunidad, sino como los profesores organizan sus clases y se relacionan con sus alumnos. La competencia entre los establecimientos para atraer alumnos y la participación de los padres en la elección de escuelas han influido las condiciones en las que se da el proceso pedagógico y los resultados académicos que se muestran a los apoderados.

6 De acuerdo al modelo implementado, se espera que la competencia entre establecimientos no sólo será un estímulo para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza, sino que actuará como mecanismo controlador que impedirá que disminuya la calidad ofrecida. El mecanismo al que se le atribuye la capacidad para advertir a la dirección de una escuela sobre su baja calidad o sobre deterioros en la calidad ofrecida es el retiro de aquellos alumnos que están descontentos.

7 La evidencia empírica recogida muestra que las facilidades para cambiar a los niños de escuela y la avidez de la mayoría de ellas por recibir alumnos nuevos determina que frente al menor problema, los padres retiran a sus hijos. Se produce así una circulación permanente de

alumnos cuyos apoderados están descontentos y que llevan a sus hijos a otra escuela sin exigir condiciones mejores.

8 Como resultado de esta circulación, que no aporta información, en cada escuela entran tantos alumnos como salen, y la dirección nunca se entera de qué aspectos de la educación ofrecida no son del agrado de los padres. Asimismo, tampoco es posible saber cuáles son los factores que los apoderados relacionan con una buena educación y que, por lo tanto, servirían para orientar acciones de mejoramiento.

9 La diversidad de la oferta cumple un rol fundamental en el mercado, estimulando la competencia y regulando la calidad a través de la oferta de alternativas que hacen efectiva la libre elección. La reforma buscó asegurar la diversidad de la oferta asignándole un rol central a la iniciativa privada, sector al que le otorgó un máximo de facilidades y le puso un mínimo de restricciones.

10 En la práctica, la competencia ha conducido a la uniformidad de la oferta y las diferencias entre escuelas se han ido desdibujando. La oferta no se ha construido sobre proyectos pedagógicos originales sino sobre la copia de cualquier elemento que en las escuelas vecinas resulta atractivo para los apoderados. En último término, la diversidad institucional (municipal/privado) no ha sido suficiente para garantizar una diversidad en la oferta educacional.

11 Las diferencias de rendimiento mostradas por las evaluaciones externas realizadas (PER y SIMCE) no son significativas, lo que sugiere que la uniformidad también afecta a los procesos educativos y sus resultados. Por otra parte, la comparación de la calidad educacional ofrecida por las escuelas municipales y las escuelas particulares subvencionadas no permite sacar conclusiones respecto de cuál es la modalidad administrativa que ofrece mejor educación.

12 En cuanto a los contenidos de la oferta, éstos no se relacionan con los aspectos propiamente educativos y que podrían incidir sobre la calidad de la enseñanza. En cambio, las escuelas ofrecen beneficios sociales y la solución de problemas asistenciales propios de los sectores que viven en condiciones de pobreza. Lo que la escuela ofrece es alimentación, salud, vestuario y también orden, disciplina y una escolarización que, en sus rasgos externos, se parece a la educación que pagan las familias más acomodadas.

13 Desde la demanda, hay evidencias que confirman el valor social de la educación y los esfuerzos que hacen los padres para dar a sus hijos experiencias educacionales mejores que

las que ellos tuvieron. Sin embargo, los criterios para elegir escuela no son de tipo educativo ni se rigen por la calidad educacional de las escuelas.

14 El análisis del mercado escolar pone en evidencia las limitaciones de las familias más pobres tanto para elegir escuelas en función de su eficiencia educativa como para exigir una educación de mejor calidad.

15 En primer lugar, la escuela ofrece desayuno y almuerzo, atención de salud y, a veces, el vestuario, problemas cuya solución es más urgente que la necesidad de una mejor educación.

16 En segundo lugar, las familias pobres que se acogen a la educación gratuita no tienen práctica en situaciones que requieren elegir entre alternativas. Aun cuando saben lo que es bueno para ellas, carecen de la experiencia necesaria para exigir y para usar adecuadamente la información.

17 Finalmente, la información que entregan las escuelas respecto de lo que esperan enseñarles a los niños, o cómo y cuánto están aprendiendo es limitada. Los padres y la comunidad desconocen, en gran medida, las dimensiones pedagógicas del quehacer escolar.

18 La circulación de alumnos y la uniformidad de la oferta son fallas importantes que debilitan la competencia, pero superables si el interés es perfeccionar el sistema de mercado. La falta de información de los padres que desconocen las cualidades de la educación que reciben sus hijos y la inexperiencia para usar adecuadamente la información disponible o para exigir información adicional son fallas graves que atentan contra las bases mismas del sistema de mercado.

19 En cuanto a los efectos del mercado y la competencia al interior de las salas de clases, el interés por mantener contentos a los apoderados para que no retiren a sus hijos ha incrementado el deseo de conocer la realidad de los alumnos y sus familias. Todo el personal escolar muestra una muy buena disposición para atender sus necesidades y se esmera en resolver sus problemas.

20 Sin embargo, las motivaciones de los profesores y parte importante de su tiempo se invierten en tareas ajenas a su labor propiamente educativa. Las estrategias de autopropaganda y la necesidad de motivar a los padres no sólo para que matriculen a sus hijos en una escuela determinada sino para que colaboren económicamente con ella, afectan la organización de la

hora de clases. Consecuentemente, el tiempo para enseñar, uno de los factores más decisivos en el éxito escolar, sufre importantes recortes.

21 El concepto de incentivo ligado al actual sistema de financiamiento supone que los profesores se verán motivados a ser más eficientes en la medida en que su sueldo y su puesto dependen de la calidad de su enseñanza. Sin embargo, esta tensión se orienta hacia la captación de alumnos potenciales y relegan a un segundo plano el trabajo con sus alumnos reales y con los procesos que hacen más exitosa su escolarización.

22 La tensión que introduce el sistema de incentivos, la gran cantidad de horas de clases y la atención puesta en el exterior inciden negativamente en el desempeño docente y en la calidad de los procesos pedagógicos. Los profesores están muy lejos de poder hacer uso de la flexibilidad curricular para enriquecer sus clases de acuerdo a las necesidades y características de sus alumnos.

23 Por el contrario, los contenidos curriculares se reducen, puesto que los profesores seleccionan aquellos contenidos del programa que, de acuerdo a su criterio, se encuentran dentro de "lo posible" de ser pasados.

24 El empobrecimiento afecta, también, los procesos cognitivos que se practican con la enseñanza. Las condiciones de trabajo desfavorables, la crónica falta de tiempo y el lugar poco privilegiado que tiene la enseñanza, favorecen una pedagogía pasiva. El programa se transmite mediante la memorización y la repetición mecánica, y los alumnos no son estimulados a aprender en forma activa, a plantear hipótesis, a formular deducciones, a aplicar lo aprendido a situaciones nuevas.

25 Las calificaciones como expresión del rendimiento de los alumnos es un indicador que ha resultado altamente vulnerable a las presiones del mercado. Aun cuando los aspectos pedagógicos no son centrales entre las preocupaciones de los padres, las notas les interesan en la medida en que parecen ser el único indicador de cuánto están aprendiendo sus hijos. De modo que mostrar buenas calificaciones es una forma de mantener contentos a los padres, y esta necesidad que impone el mercado a las escuelas ha llevado a "inflar" notas, que no reflejan los aprendizajes reales.

26 En suma, los efectos positivos del modelo de mercado se concentran fuera de la escuela, ya que dinamizan y enriquecen la relación con la comunidad. Los efectos negativos se concentran en los profesores y en los procesos internos, lo que conduce a un empobrecimiento de los factores pedagógicos que hace difícil cualquier intento por mejorar la calidad de los aprendizajes y el rendimiento de los alumnos.

Viola Espínola H.*

* Psicóloga, Universidad Católica de Chile. Candidata a Doctor, Universidad de Gales-Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Investigadora del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE). Miembro comisión Educación del Proyecto.