

¿FIN DE CICLO?

CAMBIOS EN LA GOBERNANZA
DEL SISTEMA EDUCATIVO

Editores: Sergio Martinic | Gregory Elacqua



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina de Santiago
Oficina Regional de Educación
para América Latina y el Caribe



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
FACULTAD DE EDUCACIÓN

¿FIN DE CICLO?

CAMBIOS EN LA GOBERNANZA DEL SISTEMA EDUCATIVO

Editores: Sergio Martinic | Gregory Elacqua



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina de Santiago
Oficina Regional de Educación
para América Latina y el Caribe



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
FACULTAD DE EDUCACIÓN

¿FIN DE CICLO?
CAMBIOS EN LA GOBERNANZA DEL SISTEMA EDUCATIVO
SERGIO MARTINIC - GREGORY ELACQUA

© Inscripción N° 197.667

Derechos Reservados

Noviembre 2010

I.S.B.N.: 978-956-14-1163-0

Primera edición: 600 ejemplares

Diseño de portada: Florencia Martinic Serrano
Cuidado de edición: Patricia Argüelles y Ricardo Rojas

Diagramación e impresión:
Andros Impresores
www.androsimpresores.cl

Índice

PRÓLOGO

Francisco Claro, Decano, Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile 7

PRÓLOGO

Jorge Sequeira, Director, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, OREALC/UNESCO Santiago 9

INTRODUCCIÓN

Sergio Martinic y Gregory Elacqua, Editores 11

REFORMAS, DISENSOS Y CONSENSOS POLÍTICOS

1. Políticas Educativas de Largo Plazo y Acuerdo Amplio en Educación: el Caso Chileno
Cristián Larroulet V. y Pedro Montt L. 19
2. Cambios en las Regulaciones del Sistema Educativo.
¿Hacia un Estado Evaluador?
Sergio Martinic 55

EDUCACIÓN PÚBLICA

3. Para Hacer *Pública* la Educación Pública
Juan Eduardo García-Huidobro S. 81
4. ¿Cómo Fortalecer la Educación Municipal?
Capacidad y Responsabilidad Política
Gregory Elacqua, Matías Martínez y Cristóbal Aninat 101

5. Diagnóstico y Desafíos de la Educación Pública de Gestión Local
Dagmar Raczynski 131

NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS

6. La Subvención Preferencial: Desde una Difícil Instalación Hacia su Institucionalización
José Weinstein, Angélica Fuenzalida y Gonzalo Muñoz 161
7. En Búsqueda de una Educación de Calidad Para Todos: El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad
Xavier Vanni C. y Juan Bravo M. 183

SELECCIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL, ¿ASIGNATURA PENDIENTE?

8. Segregación Escolar en Chile
Juan Pablo Valenzuela, Cristián Bellei y Danae De Los Ríos 209

ACTORES, CONOCIMIENTOS Y CALIDAD EDUCATIVA

9. Lineamientos para el Diseño del Currículum del Área de Formación de Carreras de Pedagogía
Carmen Montecinos, Horacio Walker, María Cristina Solís, Claudio Núñez, Inés Contreras y Sylvia Rittershausen 233
10. ¿Están las Condiciones para que la Docencia sea una Profesión de Alto Estatus en Chile?
Cristián Bellei y Juan Pablo Valenzuela 257
11. Demanda Social y Evaluación del Sistema Educativo Chileno
Marta Lagos 285

Prólogo

FRANCISCO CLARO

Decano

Facultad de Educación

Pontificia Universidad Católica de Chile

Por décadas se ha venido insistiendo en que estamos en medio de una cultura del conocimiento, en la cual cualquier proyecto de desarrollo nacional debe sustentarse en una población altamente educada.

Hoy la sociedad parece haber tomado conciencia de esta advertencia y enfoca su mirada crítica con severidad sobre los actores del sistema educacional.

Las pruebas internacionales a que se ha sometido a alumnas y alumnos chilenos muestran grandes niveles de inequidad y un desempeño muy por debajo del promedio de los países desarrollados. Ha surgido entonces un clamor por mejores resultados, no sólo de parte de los actores sociales y de los apoderados, sino también de los propios jóvenes desfavorecidos, cuyo desarrollo personal y oportunidades laborales se ven seriamente afectados por un mal sistema educacional.

Siendo un sistema altamente complejo, el diagnóstico del problema no es fácil, y sin él no hay remedio verdaderamente eficaz. Distintos expertos ponen énfasis en diferentes aspectos del problema, la institucionalidad, la infraestructura, la burocracia estatal, los profesores, etc. Una mirada al panorama internacional no ayuda mayormente, ya que el desconcierto es global y la discusión invade ámbitos gubernamentales y académicos de la mayoría de los países del mundo.

Es en este contexto que un compendio de análisis y posturas como el que ofrece este libro cobra tanto interés. Es un poner sobre la mesa una diversidad de miradas bien calificadas para opinar, con el sesgo crítico que requiere la escasez de consensos universales en el ámbito de la buena educación. Su foco en aspectos institucionales lo hace invaluable en un momento histórico en que se discuten los mismos fundamentos sobre los cuales se apoya la oferta educacional, el rol del Estado, los grados de libertad y control a que debieran estar sujetos los establecimientos educacionales y sus principales actores, las

responsabilidades en el sistema y otros temas que calan profundo en las políticas públicas que lo afectan.

Este libro es una indudable contribución al debate público acerca del mejor camino a ser un país que ofrece a cada uno de sus niños, sin importar su origen, una educación de calidad.

Prólogo

JORGE SEQUEIRA

Director

*Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
OREALC/UNESCO Santiago*

Existe un amplio consenso sobre la importancia de los avances educativos realizados en América Latina y el Caribe en las últimas décadas. La región ha aumentado sustantivamente la cobertura y eficiencia de sus sistemas educacionales. Pese a ello, los indicadores reflejan que la situación regional sigue siendo muy heterogénea: la equidad y la calidad de los aprendizajes están lejos de las metas establecidas en el marco de la Educación para Todos (EPT) para el año 2015.

Frente a este problema, se abre un debate sobre las causas y factores que intervienen en el rezago educativo. No hay una razón única, sino la acción sistémica de muchos factores, tales como los procesos asociados a la implementación de las reformas y las políticas de cambios educativos.

El Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2009 plantea que, para superar los problemas que causan desigualdad y afectan el logro de las metas planteadas, se requieren cambios importantes en la gobernanza de los sistemas educativos. Una preocupación similar han expresado los Ministros de Educación de la región en el contexto del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC).

Los cambios en la gobernanza suponen la construcción de consensos institucionales, normativos y pedagógicos que, si no se realizan, los países difícilmente alcanzarán las metas de equidad y de calidad comprometidas para el 2015.

Chile no es ajeno a las tendencias de estos cambios. Desde el 2006 ha iniciado una profunda revisión de su marco regulatorio y del diseño institucional del sistema educativo. En varios países de la región se observan tendencias similares, y en los últimos años han sido sancionadas o revisadas las leyes educativas en muchos de ellos.

La región parece iniciar una nueva era de reformas que recoge los logros y fracasos de experiencias realizadas hasta ahora. El caso de Chile es un ejemplo de las complejidades sociales que implica este tipo de procesos. Su documentación y análisis pueden ser una fuente de aprendizaje para los países de la región.

Por esta razón, la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) reúne en una reflexión común a investigadores y decisores de políticas que han jugado un rol importante en los cambios implementados y en el inicio de una nueva generación de reformas en Chile.

En esta publicación se analizan problemas asociados a la organización y gobernabilidad del sistema educativo. Se trata de problemas complejos cuyas soluciones requieren de bases amplias de acuerdos en cuanto a los caminos y políticas a implementar.

Este libro es un aporte para la construcción de dicho consenso en Chile, así como para otros países de la región que observan con atención los cambios educativos realizados y por realizar en nuestro país.

Introducción

SERGIO MARTINIC
GREGORY ELACQUA
Editores

El objeto de este libro es el análisis de los cambios que ha tenido el sistema educativo en Chile en los últimos años.

Los autores abordan, desde distintas perspectivas, las transformaciones que han ocurrido en los últimos 20 años centrando la atención en la acción del Estado y en su capacidad de gobernar un sistema de alta complejidad.

La mayor parte de los artículos abordan los cambios desencadenados a partir del movimiento estudiantil del año 2006. Sin embargo, como lo subrayan los mismos autores, la comprensión de tales cambios sólo es posible considerando un contexto social y político más amplio y un horizonte mayor de tiempo.

Este libro es el resultado de un proyecto patrocinado por OREALC/UNESCO y que se inició a mediados del año 2009. Fue un año marcado por la campaña presidencial y por un amplio y rico debate público sobre los problemas y las soluciones en el campo educativo. En foros y seminarios con distintos participantes y alcance se verificaron los acuerdos sobre los problemas que afectan a nuestro sistema educativo. Pero, al mismo tiempo, se comprobaron las diferencias que existen sobre los caminos a seguir para solucionarlos.

El objeto de este libro no es un análisis de las políticas implementadas en los últimos años. Diversos estudios han abordado con mucho detalle sus resultados demostrando los logros y problemas de las acciones emprendidas. Más bien, este es un libro cuyo propósito es la implementación de las políticas y los procesos sociales, comunicativos y políticos asociados a la acción pública. Esta área de problemas alude a la economía política de las reformas.

El año 2006 se desarrolló un importante movimiento de estudiantes secundarios que desencadenó un gran debate sobre la calidad de la educación en el país, cuestionando la institucionalidad y sus principios de regulación. Por primera vez, después de más de 30 años, la sociedad en su conjunto conversó sobre los problemas de la educación; sobre sus sentidos, y discutió ampliamente sobre su organización institucional. Este movimiento marca el fin de un ciclo de reformas y el comienzo de otro.

Para abordar la problemática la Presidenta Michelle Bachelet organizó una Comisión Asesora Presidencial con el objeto de contar con un diagnóstico de los problemas que afectan la calidad de la educación y contar con recomendaciones de estrategias de acción. La Comisión abordó su cometido integrando un amplio grupo de personas que representaban la pluralidad de actores, posiciones y sensibilidades del campo de la educación. Se construyeron amplios consensos y también se expresaron disensos que actualizan diferencias de larga data en la historia educativa nacional.

El informe de esta Comisión fue el punto de partida de proyectos legislativos del Gobierno de entonces, orientados a realizar cambios profundos en la institucionalidad y en el marco regulatorio del sistema educativo. En el año 2009, y después de la firma de un acuerdo político y parlamentario, se aprobó la Ley General de Educación y se presentaron dos proyectos complementarios que siguen aún en discusión en el Parlamento. En primer lugar, la ley que propone un sistema de Aseguramiento de la Educación Básica y Media y que crea la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad. En segundo lugar, la ley de Fortalecimiento de la Educación pública que funda nuevas formas de organización, administración y de apoyo financiero para los establecimientos de propiedad pública.

Estas transformaciones institucionales no son fáciles y los cambios legales deberán recorrer un complejo camino antes de llegar a ser efectivos. Las culturas institucionales; las tradiciones y prácticas establecidas; los diferentes intereses y conocimientos en conflicto de los involucrados afectan, entre otros, la coordinación, legitimidad y resultados de las acciones a implementar.

Los cambios de ciclo son cambios en las reglas del sistema y estas reestructuran las relaciones entre el Estado, la escuela y la sociedad.

Cuando los cambios son en las “reglas del juego” adquiere importancia el problema de la *gobernanza* del sector. En efecto, una vez producidas las reformas en los marcos legales, gran parte de *hacer las políticas* consiste en el diálogo con actores, resolución de conflictos; nuevas coordinaciones; construcción de alianzas, y de acuerdos sobre las estrategias, las acciones y los procedimientos a seguir.

Para la UNESCO la Gobernanza alude a la distribución del poder en todos los niveles del sistema educativo, desde los Ministerios de Educación hasta las escuelas y comunidades (UNESCO, 2009). Alude a los procesos a través de los cuales los actores políticos y sociales realizan sus intercambios, coordinan acciones y resuelven el control y participación en la toma de decisiones.

El trabajo práctico de implementar las políticas demuestra que las reformas no se ejecutan de un modo lineal. Por el contrario, ponen en relación diferentes actores y escenarios; requieren cambios significativos en sus percepciones y actitudes, e involucran complejas interacciones entre ellos y con las condiciones que facilitan u obstaculizan los cursos de acción.

Por ello, las políticas son “acciones públicas” que trascienden lo gubernamental e implican espacios y actores interrelacionados que coordinan sus conocimientos y acciones en función de objetivos concordados o en discusión. Este concepto está lejos de la concepción clásica de las políticas públicas que las entiende como producto de un Estado centralizado y que actúa a través de reglas y normas que se aplican de arriba hacia abajo.

Este libro reúne un grupo importante de autores que han sido, a la vez, actores de este proceso. Todos ellos, desde distintas posiciones, cargos y puntos de vista han contribuido al debate y a la puesta en común de ideas y reflexiones sobre estrategias y caminos a recorrer para enfrentar los problemas de la educación nacional.

Este texto ha sido organizado en cinco grandes secciones con los capítulos que se indican a continuación.

La primera sección aborda los disensos y consensos políticos, y reúne dos artículos que abordan el proceso de construcción del acuerdo nacional y la evolución de los modos de regulación y sus consecuencias sociales.

En el capítulo 1 Cristián Larroulet y Pedro Montt analizan el proceso de construcción del Acuerdo Nacional de Educación, y del cual fueron principales autores, y que generó las bases políticas para la aprobación de la nueva Ley General de Educación. Se describen en detalle los temas que se abordaron y aquellos que quedaron fuera de la conversación. Se analizan los distintos puntos de vista involucrados en las discusión, los conflictos y los consensos construidos.

En el capítulo 2 Sergio Martinic analiza los rasgos básicos de las reformas educativas de primera y segunda generación y ubica el conflicto de los estudiantes y los acuerdos posteriores como parte de un proceso mayor de construcción de un Estado evaluador. Se describen aquí los ciclos de reformas; se analizan los cambios en los principios regulatorios del sistema educativo; el tipo de conocimiento y teoría de acción relacionada con dichos ciclos. Se plantean hipótesis sobre la evolución de los modelos de regulación y los cambios de paradigma asociados.

La segunda sección aborda la problemática de la Educación Pública y reúne tres artículos.

En el capítulo 3 Juan Eduardo García Huidobro analiza la actual crisis de la educación municipal y repasa las alternativas de organización que se han propuesto para enfrentarla. Por otra parte, describe las limitaciones que introducen el financiamiento compartido y la selección escolar al cumplimiento de los fines públicos de la actual educación particular subvencionada. El autor concluye que, si no se superan estas limitaciones, difícilmente las escuelas particulares subvencionadas cumplirán la función pública afectando, al mismo tiempo, el desarrollo y construcción de la educación pública de propiedad estatal.

En el capítulo 4 Cristóbal Aninat, Gregory Elacqua y Matías Martínez analizan distintos factores que inciden en la situación actual de la educación municipal. Se abordan aspectos relacionados con la cobertura, gestión y resultados de aprendizaje. El artículo analiza acciones para mejorar la institucionalidad de la Educación Municipal y que no afectan la administración actual de los establecimientos por parte de los municipios. Por el contrario, se propone mejorar sus capacidades y fortalecer los mecanismos de responsabilización política por los resultados en cada comuna.

En el capítulo 5 Dagmar Raczynsky plantea que para mejorar la educación del país en su conjunto es indispensable revalidar la educación municipal de gestión local. Teniendo como norte este objetivo, el artículo entrega evidencia empírica sobre la organización y gestión municipal de la educación centrandó la atención en los actores responsables de ella y sus prácticas de trabajo. Los desafíos son institucionales, de financiamiento y de modificación en las normativas y regulaciones vigentes. No obstante, para la autora estos cambios por sí mismos no aseguran una

mejora en la calidad educativa. Es fundamental expandir y fortalecer las capacidades en los niveles nacional, intermedio y local y reconocer la heterogeneidad que existe en el país en la forma en que los municipios gestionan la educación.

La tercera sección reúne artículos que analizan iniciativas de políticas y que, a nuestro juicio, anticipan o dan cuenta de una nueva generación de políticas educativas. Este es el caso de la Ley de Subvención Preferencial (SEP) en ejecución y de la discusión actual en el Parlamento del Proyecto de Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación.

En el capítulo 6 José Weinstein, Angélica Fuenzalida y Gonzalo Muñoz analizan la experiencia que ha significado para el sistema educativo la implementación de la Ley de Subvención Escolar preferencial (SEP). Se describen los aprendizajes de dicho proceso y que son útiles tanto para la consolidación de esta política como para el diseño e implementación en los próximos años de la nueva institucionalidad en el sistema escolar chileno. Los autores sostienen que la ley plantea una nueva manera de entender el mejoramiento escolar y, por ello, su implementación ha tensado al sistema en sus dos primeros años de vida, existiendo múltiples problemas en su implementación. El artículo conceptualiza este nuevo modelo de mejora, sistematiza los antecedentes existentes sobre esta fase inicial de implementación, para finalmente concluir los desafíos de institucionalización que debieran enfrentarse en los próximos años, con la entrada en plena vigencia de la nueva Ley General de Educación (LGE).

En el capítulo 7 Xavier Vanni y Juan Bravo analizan el proyecto de Ley del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación parvularia, básica y media, que se encuentra actualmente en trámite en el Congreso Nacional de Chile. Los autores sostienen que el diseño del sistema propuesto incorpora prácticamente todos los componentes que la investigación y la experiencia internacional recomiendan para generar una institucionalidad basada en la rendición de cuentas. El análisis detallado de los componentes, así como de sus interrelaciones, lleva a los autores a plantear un conjunto de desafíos aún por resolver. Por ejemplo, una mayor armonización entre las demandas y consecuencias asociadas al logro de los estándares de aprendizaje y de los estándares indicativos; la necesidad de contar con nuevos indicadores para la clasificación de los establecimientos; incorporar incentivos que apunten a aquellos establecimientos que sean clasificados en las categorías intermedias; regular y fortalecer la asistencia técnica educativa, y alcanzar un mayor balance entre la información que se entregará a los distintos actores. En la parte final del artículo se presenta una serie de recomendaciones para mejorar el proyecto y facilitar su implementación.

La cuarta sección aborda la selección de estudiantes y la integración de la diversidad social y cultural en las escuelas. Ambos problemas son, sin duda, dificultades estructurales que afectan a nuestro sistema.

En el capítulo 8 Juan Pablo Valenzuela, Cristián Bellei y Danae de los Ríos analizan la problemática de la segregación Escolar en Chile. Se abordan aspectos conceptuales y metodológicos para medir la segregación escolar. Luego, se estudia el impacto de la segregación en el sistema escolar y en el proceso de enseñanza-aprendizaje, estimando su magnitud y relevancia en la comparación internacional.

Finalmente, se analizan las causas de la segregación escolar y se proponen iniciativas en el campo de las políticas públicas para reducir su magnitud e impacto.

Por último, en la quinta sección se abordan aspectos relacionados con actores, claves del sistema educativo como son los profesores y los padres y apoderados.

En el capítulo 9 Carmen Montesinos, Horacio Walker, María Cristina Solís, Claudio Núñez, Inés Contreras y Sylvia Rittershausen analizan la formación de profesores centrandó la atención en el currículum de la formación práctica y su desarrollo actual. Se analizan cuatro áreas fundamentales del currículum de la formación práctica: la colaboración entre las carreras de pedagogía y el sistema escolar; el currículum de formación basado en estándares; implementación de un sistema de evaluación basado en estándares, y mediación y acompañamiento a los profesores en formación. Estos lineamientos se fundamentan en los resultados de un estudio nacional sobre el proceso de aprender a enseñar realizado en veintiuna carreras de pedagogía básica y media pertenecientes a diez universidades chilenas.

En el capítulo 10 Cristián Bellei y Juan Pablo Valenzuela analizan los factores sociales y culturales que condicionan que la docencia sea una profesión de prestigio en el país. Ello se expresa, entre otros, en programas de formación inicial de muy baja calidad, con estudiantes de pedagogía especialmente concentrados entre los estudiantes de menor rendimiento académico, con las remuneraciones más bajas entre los profesionales –comparables al promedio de las carreras técnicas– con una percepción de los profesores en ejercicio de que su trabajo es poco respetado por el gobierno y con un bajísimo reconocimiento social.

Entre las principales causas para esta crítica situación se destacan la ausencia de políticas integrales para contar con profesores efectivos; la desregulación de las instituciones de educación superior que forman a los profesores, y la existencia de estrategias asimétricas para las políticas docentes, según el tipo de sostenedor educacional, entre otras.

Por último, en el capítulo 11 Marta Lagos analiza algunos resultados de una encuesta a padres y apoderados, especialmente realizada en el marco de este proyecto y que abordó problemas valóricos asociados a la demanda y realidad del sistema educacional chileno. La autora sostiene que Chile no es un país en que se progresa por la inteligencia o la innovación de manera masiva. Las aspiraciones y movilidad están limitadas y hay una pobreza dura de la cual no se sale en una generación. Nos encontramos con dos Chile, uno tradicional y otro moderno en que se perfilan conjuntos de valores más similares a los del primer mundo.

Sin duda que este conjunto de artículos no agotan la complejidad del análisis y de las eventuales soluciones de los problemas abordados. Ningún autor tiene dicha pretensión. Se trata de aportes para una conversación más profunda orientada a construir interpretaciones comunes y políticas efectivas para la solución de los problemas que aquejan a nuestro sistema educativo. Esperamos que este libro sea un aporte en dicha dirección.

Este proyecto no hubiera sido posible sin el apoyo del Decano y de la Subdirección de Extensión de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Agradecemos su colaboración y asistencia para las actividades que implicó el proyecto. Agradecemos también la dedicación especial de Marta Lagos, de Mori

Consultores, en el diseño y aplicación de una encuesta a nivel nacional sobre los temas tratados en esta publicación.

El apoyo de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) fue fundamental tanto para el diseño como para la realización de este proyecto.

Por último, y de un modo especial, destacamos la colaboración de Patricia Argüelles, candidata a Doctora en Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de Ricardo Rojas, profesor de la Facultad de la misma Universidad y que trabajaron en el cuidado editorial de esta publicación.

REFORMAS, DISENSOS Y
CONSENSOS POLÍTICOS

1.

Políticas Educativas de Largo Plazo y Acuerdo Amplio en Educación: el Caso Chileno

*Cristián Larroulet V.**
*Pedro Montt L.***

EL CONTEXTO DEL ACUERDO

La educación como un tema de preocupación para el Estado tiene larga data. Ya en 1920 se dicta la Ley de Instrucción Primaria (Ley 3.654, 1920) que hacía obligatoria la asistencia de los niños y jóvenes a la escuela, al menos por cuatro años. Dicha obligatoriedad aumenta a 6 años en 1929, gracias a un decreto que reforma la mencionada ley. Luego, en los años 60, se realiza una reforma integral del sistema educativo (precedida por la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación Chilena) que, entre otros, eleva a 8 años la obligatoriedad de la educación. A principios de los 80 se genera otra importante reforma escolar, descentralizándose la administración de las escuelas estatales desde el Ministerio de Educación (Mineduc) hacia las municipalidades, así como también un cambio en el financiamiento, otorgándose una subvención por alumno, tanto a estudiantes que asisten a escuelas y liceos públicos como particulares, fomentando el ingreso de proveedores privados.

Desde el retorno de la democracia, en 1990, en Chile los temas sociales han estado en el centro del debate público. Desde entonces se realiza un esfuerzo sostenido para transformar las oportunidades educativas de toda la población. En el año 2003 se establecen 12 años de escolaridad obligatoria –primero básico a cuarto medio–. Luego, durante el gobierno de Michelle Bachelet, en 2008, se incorpora la subvención educacional universal para los niveles de prekinder y kinder, período en el cual se dedica el esfuerzo hacia la cobertura en salas cuna (0 a 2 años). Hoy podemos decir, con orgullo, que 7 de cada 10 estudiantes de la educación superior son la primera generación de sus familias en acceder a este nivel educativo.

A pesar de ese gran logro en cobertura, aún subsisten problemas de envergadura relacionados, sobre todo, con la calidad de la educación en términos de los aprendizajes que logran los niños, niñas y jóvenes de nuestro país. Asimismo, la

* Ministro Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), República de Chile.

** Experto Centro de Estudios del Desarrollo, CPCE-Universidad Diego Portales.

aún insuficiente calidad difiere según el nivel socioeconómico de las familias de los alumnos que asisten a las instituciones de educación y la localización geográfica de las mismas, que, a su vez, también se relaciona con las características socioeconómicas de las familias, ya que Chile presenta una importante segregación espacial. Estudios recientes muestran que este último tipo de segregación, en el caso de la educación escolar, podría ser más aguda (Valenzuela & Bellei, 2008).

Dichos problemas no son nuevos. Ya en 1994 había conciencia de que Chile requería avanzar en estas materias y ese mismo año se constituyó una comisión de expertos conocida como “Comisión Brunner” (Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, 1995) cuya misión era recomendar medidas que permitieran mejoras educativas al país. Ese acuerdo, por las circunstancias atribuibles al momento social y político en que fue logrado, tuvo menos debate y disputa pública y resultó menos complejo de alcanzar que el acuerdo tratado en este capítulo (Acuerdo por la Calidad de la Educación del año 2007). Asimismo, al analizar retrospectivamente su efectividad en relación a las metas país que propuso, se puede señalar que varias fueron logradas.

En efecto, se incrementó la inversión nacional –pública y privada– en educación desde un 4% a un 7% del PIB (2002); se implementó la Jornada Escolar Completa para cerca de un 80% de la matrícula subvencionada y se modificó la educación media con una reforma curricular (1998). Sin embargo, el propósito de fortalecer la profesión docente se tradujo en un gran número de iniciativas, no del todo coherentes y articuladas, que no pueden denominarse una “política de desarrollo de la profesión” (Avalos, 2009). Asimismo, se dieron aún menos avances en lo referido al propósito de otorgar mayor autonomía a los establecimientos escolares y resolver las rigideces institucionales las que, según un sector, pudieran explicar la falta de progreso en materias de calidad. Como el mismo informe señala: *“Nada se ganaría con gastar más si no se cambia el contexto y los incentivos dentro de los cuales operan las escuelas; y no sería suficiente modificar ese contexto y los incentivos que proporciona si el país no invierte más en educación”*¹.

En el año 2006, a inicios de la administración Bachelet, se preveía una agenda educativa de continuidad para la educación básica, media y superior, siendo la novedad el nuevo impulso que se buscaba dar a la educación parvularia, mencionada anteriormente. Sin embargo, durante los primeros meses de su administración, la denominada “luna de miel” que en general tiene todo gobierno entrante, fue abruptamente interrumpida por la emergencia no prevista de un movimiento social de vastas consecuencias y alcances: la denominada “revolución pingüina”, liderada

¹ Menos notorios que ese acuerdo han sido debates y consensos que permitieron avanzar en reformas a la ley de jornada escolar completa (2004), al estatuto de la profesión docente (2001, 2002, 2006) y a la ley de subvenciones (2008). El primero de esos consensos permitió avances en materia de cobertura de la jornada escolar completa, Ley N° 19.976 de 2004; el segundo se refiere a perfeccionamientos en ámbitos específicos de las normas laborales docentes, así como mejoras en sus remuneraciones, ello expresado en varias leyes (aunque aún existen importantes discrepancias respecto de la norma que rige las relaciones laborales docentes: el estatuto de la profesión docente DFL N° 1 de 1997); el último significó un incremento sustantivo del financiamiento del sistema escolar, Ley N° 20.247 y la ley de subvención escolar preferencial, Ley N° 20.248, ambas de 2008.

por estudiantes secundarios. Ese movimiento, que por sus particularidades (alcance, nuevos modos de organización y vocería) es objeto de estudio para la academia (González *et al.*, 2007; Baeza & Sandoval, 2006; Donoso, 2010), tuvo un alcance nacional de primera magnitud. En efecto, logró movilizar cerca del 80% del estudiantado secundario del país durante su apogeo (abril-mayo 2006, de acuerdo a Informes Mineduc), a través de tomas de los establecimientos educacionales y otro tipo de manifestaciones, concitando un enorme apoyo ciudadano (según una encuesta de la empresa Feedback, 2007, éste llegó a ser de un 80%)².

Los secundarios consiguieron movilizar a los estudiantes y fueron poco a poco articulando un discurso de corto plazo más bien reivindicativo (agenda corta)³ y uno de largo plazo (agenda larga), más ideológico y exigente, de cambios estructurales en materia educativa. En efecto, mientras el movimiento se ampliaba incluyendo a estudiantes de educación superior, colegio de profesores, algunas asociaciones de padres y apoderados e incluso dirigentes políticos, los jóvenes comenzaron a exigir la derogación de la Jornada Escolar Completa (JEC) y de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), así como la “desmunicipalización”, es decir, traspasar la administración de la educación estatal desde los municipios al gobierno central o algo similar que, según su visión, permitiría mejorar la calidad de la educación.

La demanda por calidad para todos es también una exigencia de justicia e igualdad, ya que, fruto del incremento sustantivo de las oportunidades educacionales⁴ y de las mayores expectativas de las familias respecto de las oportunidades de formación de sus hijos⁵, que claramente se han desplazado hacia la educación superior, se movió el horizonte de las demandas de todos los niveles sociales, en particular de los sectores medios y de menores recursos.

La dimensión de este fenómeno se puede apreciar en que, luego de casi dos meses de movilizaciones y protestas, la Presidenta de la República dio a conocer, por cadena nacional, una serie de medidas que se harían cargo de la situación, entre otras, la creación de una Superintendencia de Educación, el fortalecimiento

² Estudio realizado a petición del Mineduc, que se usó internamente por esta institución.

³ Pase Escolar para todo el año (tarifa especial para el uso del transporte público por parte de los estudiantes); PSU gratuita (prueba de selección para la educación superior); alimentación escolar para los establecimientos en Jornada Escolar Completa (JEC); mejora sustantiva de la JEC, no más de lo mismo; mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de los liceos públicos y en particular de los técnicos; más oportunidades educativas para los jóvenes de la educación media de carácter vocacional o técnica (ej. prácticas profesionales financiadas). Los resultados de dichas demandas se tradujeron, entre otros, en que en los últimos cuatro años, se pasó de 1,4 millones de raciones alimenticias diarias que se entregaban a los estudiantes antes del movimiento (2006), a 2,1 millones de raciones diarias el 2009.

⁴ En un artículo en un medio de circulación nacional (Revista del Sábado, El Mercurio) y en un momento de plena efervescencia estudiantil, la historiadora chilena y experta en este campo, Sol Serrano (2006), señalaba: “El año 1999, 5 de cada 10 estudiantes de la educación secundaria, eran la primera generación de sus familias en terminarla”.

⁵ El CIDE realiza una encuesta que longitudinalmente ha registrado percepciones acerca de los más diversos temas de la agenda educativa de los actores relevantes del sistema escolar. En estas encuestas se puede seguir la evolución de la percepción de los padres de familia respecto de las oportunidades educativas que creen tienen y/o tendrán sus hijos. Si se sigue la serie, centrándonos ahora en el quintil más pobre de la población, se podrá observar que en un plazo de 20 años se han multiplicado por tres los que creen que sus hijos accederán a la educación superior.

de los municipios a través de la promoción de la asociación entre ellos y de nuevas formas de administración y gestión de los establecimientos, el fortalecimiento de la evaluación y formación docente y el establecimiento de un consejo asesor que debatiría sobre los temas relevantes en educación, generando propuestas que serían luego discutidas en todo Chile.

Así, el 7 de junio de 2006 se constituye el “Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación” que debía, en un plazo de un semestre, llegar a acuerdos amplios en relación a cambios que permitieran mejorar la calidad de la educación. Su creación permitió, en un primer momento, bajar la presión del movimiento. A este fueron convocados expertos de un amplio espectro político, representantes de grupos sociales incluidos los estudiantes secundarios y universitarios, rectores de universidades públicas y privadas, así como representantes gremiales de diversos agentes del sistema escolar (profesores y administradores educativos). Al mismo tiempo se relegó el Mineduc, que desde una posición muy desmedrada y en el centro del conflicto, pasó a un discreto segundo plano de liderazgo en la gestión de la agenda educativa, con cambio de ministro incluido (primera crisis de gabinete de la Presidenta Bachelet)⁶.

El debate al interior del Consejo se mostró complejo desde un inicio. Todos los sectores intentaron acercar posiciones, sin embargo, se hizo evidente la dificultad de lograr acuerdos. Luego de meses de trabajo, se logró convergencia sólo en dos ámbitos: 1) La urgencia de instalar un sistema de aseguramiento de la calidad a nivel de la educación escolar y los principios que debieran inspirar esa institucionalidad y 2) La necesidad de cambiar la estructura curricular actual de ocho años de básica y cuatro de media, por una de seis de básica y seis de media. Los cuatro primeros años de este último nivel serían de formación general y los dos últimos de especialización, aprovechando la obligatoriedad de 12 años de escolaridad.

En el resto de los temas abordados por el Consejo se expresaron posturas discrepantes. Así, respecto del financiamiento se produjeron divergencias en relación al actual sistema vía subvención (subsidio a la demanda) y su reemplazo por otro que no necesariamente pagara según matrícula corregida por asistencia, así como también respecto de la existencia del sistema de financiamiento compartido⁷ y sus posibles efectos regresivos y de segregación de la matrícula. Se discrepó respecto del mejor modelo de administración de la educación pública (su mantenimiento

⁶ No obstante lo anterior, el Ejecutivo tomó una primera medida que fue el envío de un proyecto de ley de reforma constitucional que modificaba el Derecho a la Educación (enviada el 6 de junio de 2006 al Congreso).

⁷ Permite a los padres o apoderados de estudiantes que reciben subvención escolar realizar un pago complementario a los establecimientos que reciben a sus hijos. En el caso de establecimientos administrados por privados, ello puede realizarse en básica y media, sin embargo, en el caso de establecimientos estatales, ello sólo puede realizarse en educación media cuando exista acuerdo de la mayoría de los padres. Esta es una fórmula de financiamiento previamente existente y de larga data (mediados del siglo XX), la cual fue reformulada para su expansión a partir de una reforma legal el año 1993. Fue iniciativa del primer gobierno de la Concertación, la cual hasta hoy es cuestionada por expertos en el tema por su efecto discriminador y de segregación de la matrícula (Bellei & Valenzuela, 2008).

En la actualidad el aporte global que las familias realizan por este concepto bordea los USD 400 millones anuales. (Mineduc Subvenciones, 2009).

a nivel local o su recentralización en algún grado), llegando sólo a acuerdo en el establecimiento de un conjunto de principios que debieran inspirar el fortalecimiento de esta modalidad de administración educativa. No se logró consenso respecto del carácter de los administradores privados que reciben subvención o aportes del Estado, en particular en relación a la posibilidad que éstos tienen de lucrar con el servicio que prestan⁸. Lo mismo ocurrió respecto del estatuto laboral que rige a los profesores y a la posibilidad de crear una carrera profesional que eleve el estatus de esta profesión, quedando abierta la disputa según la cual un sector (Alianza por Chile y algunos expertos pro Concertación) asigna al estatuto profesional rigideces que han impedido la mejora de la calidad educativa. Tampoco se alcanzó acuerdo en relación a la opción de los establecimientos, de aplicar sistemas de selección de sus alumnos, existiendo dos posturas extremas: que ésta exista siempre y reglada o que se prohíba para todos los niveles y grados escolares⁹.

Dichas materias se explicitaban en el Informe que se entregó a la Presidenta el 11 de diciembre de 2006, el que no contó con la firma de representantes de los estudiantes y del profesorado quienes, días antes de esta entrega, desconocieron la representatividad de ese documento y elaboraron uno propio (muy poco conocido). De todas maneras, no consiguieron la resonancia ni el apoyo público suficientes para desacreditar el informe oficial.

Con el documento en sus manos, el gobierno impuso una agenda exigente en contenidos y plazos, enfrentando una amplia gama de temas relacionados con la institucionalidad marco del sistema y el aseguramiento de la calidad educativa, posibles modelos de administración de la educación pública y financiamiento del sistema. Se constituyó un “Comité de Ministros” encabezado por Educación¹⁰. El cual, por instrucciones presidenciales, determinó que se elaborarían cambios referidos al marco institucional a través de dos iniciativas legales, el proyecto de Ley General de Educación (LGE), que reemplazaba la LOCE, y un proyecto de ley que creaba una Superintendencia de Educación, enviados al Congreso en abril y mayo de 2007, respectivamente. Asimismo, dentro de los anuncios del 21 de mayo (fecha de la cuenta presidencial anual a la nación), se anuncia un incremento histórico de la subvención escolar (15% general y 10% adicional a las escuelas rurales) y el mejoramiento del proyecto de ley de subvención escolar preferencial que se discutía en el Parlamento.

⁸ En Chile, desde los años 80, los administradores educativos privados que atienden estudiantes que reciben subvención escolar del Estado pueden retirar utilidades por la prestación del servicio (lucro).

⁹ Llama la atención el hecho que siendo los estudiantes secundarios en general partidarios de eliminar la selección, hayan puesto una salvedad para un cierto tipo de establecimientos de educación secundaria de carácter tradicional y buenos resultados educativos, los cuales aplican procesos de selección muy exigentes (denominados liceos emblemáticos y tradicionales, que se encuentran entre los mejores de la educación pública). La mayoría de los principales dirigentes del movimiento secundario consideraban positiva la selección en ese caso, siendo además ellos mismos alumnos de algunos de esos establecimientos (Fuente: Diversos medios de comunicación escrita y de circulación nacional de la época).

¹⁰ Integraban este Comité, además del de educación, los ministros de Interior (Jefe del Gabinete presidencial), Secretaría General de la Presidencia (coordina la agenda parlamentaria) y de Hacienda (finanzas).

Ambas iniciativas representan, en régimen, un aumento de un 25% del financiamiento del sistema escolar (aproximadamente USD mil millones anuales).

Los partidos que constituían la oposición con representación parlamentaria (Alianza por Chile) se plantearon francamente en contra de los dos nuevos proyectos de ley (LGE y Superintendencia) debido a que, en opinión de este conglomerado político, esos proyectos introducían fuertes restricciones a la libertad de enseñanza, personas e instituciones y al excesivo control sobre los procesos educativos, amenazando la diversidad del sistema. Se debatió fuertemente respecto de la eliminación del lucro y la selección de alumnos hasta el 8° de los 12 grados de la educación obligatoria (LGE), así como también respecto de las atribuciones de la nueva Superintendencia. A juicio de la oposición, dicha entidad contaría con un poder fiscalizador y de control excesivo frente a una gran variedad y número de administradores educacionales (sostenedores), muchos de ellos del tamaño de empresas pequeñas y familiares. Asimismo, se criticaba el que se concentraran en un solo organismo las funciones de fiscalización de los recursos y de control de la calidad educativa, ambas de distinta naturaleza.

La oposición estaba muy consciente de que se necesitaban sus votos para convertir la iniciativa en ley, puesto que la mayor parte de las reformas de la LGE requería de un quórum elevado de aprobación parlamentaria (4/7 de los parlamentarios en ejercicio) que el gobierno no poseía.

Así, la Alianza por Chile respondió en bloque, elaborando un proyecto de ley alternativo a la LGE que abordaba de manera integral los déficit relacionados con el marco e institucionalidad general del sistema escolar y el aseguramiento de la calidad de la educación, tocando temas como la autonomía de los centros escolares en el plano académico, administrativo y financiero; los objetivos de enseñanza aprendizaje, la flexibilidad curricular; la existencia de selección de alumnos y reglas en que ésta debiera operar; las barreras de entrada para sostenedores educativos, y las reglas laborales de los maestros y su mayor flexibilidad.

Entre el anuncio del proyecto alternativo de la oposición y el momento en que éste se difundió, pasaron unos meses en los que, salvo el debate público, los proyectos de ley no tuvieron avances en su tratamiento por parte del Congreso. Recién conocido el proyecto de la oposición, el gobierno y los diputados de gobierno forzaron una primera votación en la comisión especializada de Educación, la que aprobó en general la idea de legislar en la LGE tal cual había sido enviada por el Ejecutivo. Ello con la frontal oposición de la Alianza por Chile, que alegó que con la medida se mostraba intolerancia e incapacidad de diálogo.

Así las cosas, empatado y muy tensionado el debate y viéndose difícil el tránsito legislativo de ambas iniciativas legales, dado los quórum que requerían, ambas partes iniciaron acercamientos para destrabar su tratamiento. Desde los dos sectores se consideraba necesario y bueno para el país legislar en la materia. Entre las razones más importantes que tuvo a la vista cada sector destacan: valoración del cambio, que resultaba aconsejable debido a que la demanda realizada por los secundarios concitaba un amplio apoyo ciudadano y convicción de que la mejora de la calidad de la educación requería de reformas a la institucionalidad.

Unos meses antes, este escenario era impensable para muchos. El movimiento secundario impuso la necesidad de cambio, en particular en lo referido a la “ley

marco” que regía la educación escolar, la LOCE, que no había sufrido demasiadas transformaciones desde el retorno a la democracia (1990). Así, lo que comenzó como un proceso de protestas de estudiantes secundarios, terminó en un debate nacional respecto de cómo mejorar la calidad de la educación, que se tradujo en una serie de reformas y proyectos de ley.

En las siguientes secciones de este documento se intenta sintetizar los principales hitos del proceso de trabajo entre el gobierno, los partidos políticos de la Alianza por Chile (oposición) y la Concertación de Partidos por la Democracia (pro gobierno) y que terminó en un “Acuerdo Educacional por la Calidad de la Educación” en noviembre de 2007. En efecto, luego del debate inicial sostenido y de conocerse las propuestas legislativas de ambos sectores, se estableció una mesa de trabajo técnico-política (con parlamentarios y técnicos de ambos sectores, así como representantes del gobierno), que presidió la ministra de Educación. Se definió una agenda de trabajo temático (la que se puede seguir en el punto 3) y junto con ello se definió un modo de abordar los temas y un calendario de contenidos que se siguió rigurosamente durante la primera fase del proceso¹¹. Cada sector estableció un responsable de la coordinación y ambos hicieron las veces de secretaría ejecutiva de la mesa, que fue la que generó el documento de acuerdo (Acuerdo por la Calidad de la Educación) suscrito por todos los partidos representados en el Congreso Nacional. Dicho acuerdo fue la base para los proyectos de ley sustitutivos de los originales, que fueron una versión acordada por todos los sectores.

En la próxima sección se expone la visión de los autores respecto de la importancia de los acuerdos de largo plazo en educación; luego, se explicitan los temas estructurales que buscó resolver el Acuerdo (incluye aquellos donde no se llegó a consenso), así como también aquellos que no fueron considerados. Cerrada esa sección se realiza una reflexión respecto de las lecciones de este proceso, para luego mostrar que este Acuerdo tuvo alta visibilidad pública e inéditos grados de participación de actores, ello en comparación con otras políticas. Finalmente una breve conclusión.

1. LA IMPORTANCIA DE LOS ACUERDOS DE LARGO PLAZO EN EDUCACIÓN

La literatura especializada en ciencias políticas (Morlino, 1985; Sartori, 1996) avala la importancia y utilidad de los acuerdos sociales y políticos amplios, en particular en áreas donde se requiere legitimidad, estabilidad y consistencia de las políticas en el tiempo, como es el caso de educación.

Adicionalmente, se debe considerar que los errores en educación cuestan muy caro, dado que las consecuencias no se ven de inmediato, sino que se observan mucho tiempo después, en el mediano y largo plazo. En educación, tal vez como en ningún otro sector de la política pública, se puede hablar de “décadas perdidas” ante fallas en el diseño e implementación de las políticas educacionales.

¹¹ Temario: (i) deberes y derechos, (ii) sistema de aseguramiento de la calidad, (iii) currículum, (iv) mecanismos de financiamiento, (v) gestión escolar y requisitos de los sostenedores y (vi) Consejo Nacional de Educación.

Por lo tanto, educación es un campo en el que se requiere concitar voluntades y alinear a una enorme cantidad de personas en un propósito compartido. Su desarrollo puede verse negativamente afectado, cuando el diálogo y la búsqueda de entendimiento, en los propósitos y medios para alcanzarlos, son desvalorizados por las mayorías y minorías políticas y sociales. Es cierto: los acuerdos dejan insatisfechos y heridos en cada uno de los sectores que concurren a ellos. Sin embargo, y a su favor, tienen el beneficio de generar espacios de cooperación en donde las concesiones mutuas aseguran permanencia y sustentabilidad de las políticas, teniendo como externalidad adicional el aumento de la confianza entre sectores políticos y sociales que pudieran ser adversarios.

Todo lo anterior nos refiere a la urgencia y enorme necesidad de acuerdos educativos amplios en los contenidos y prolongados en su tiempo de vigencia. Sólo así se asegura cierta direccionalidad y consistencia de los procesos de reforma educativa, en particular cuando estos se refieren a la calidad. Tal como lo señalase A. Schleicher (2005, 2008), experto encargado de la prueba internacional PISA (Programme for International Student Assessment), el largo plazo es un requisito fundamental para el éxito de las políticas educativas, las cuales muestran sus resultados luego de décadas de esfuerzo consistente y sostenido.

En definitiva los acuerdos de largo plazo favorecen la gobernabilidad de los sistemas. Tema emergente, muy vigente y crecientemente estudiado por numerosos especialistas del sector educación (Iaes & Delich, 2009; Navarro, 2006). Las experiencias de reforma implementadas en América Latina en las últimas décadas tendieron a olvidar esta dimensión del cambio. Pero hoy surge con fuerza como parte de las agendas educativas de nueva generación, el desarrollo de capacidades en los sistemas educativos para establecer reglas y principios institucionales que faciliten y/o potencien la coordinación de acciones entre los diversos agentes. Ello contribuirá decisivamente al alineamiento de propósitos de todos y, por tanto, hará posible un mejor funcionamiento y un efectivo autocontrol del sistema.

En conclusión, un contexto institucional estable, conocido y previsible, que permite llegar a acuerdos entre los diferentes sectores, es clave a la hora de implementar procesos de cambio –no sólo en el ámbito educativo–, ya que permite incrementar la confianza y dar seguridad a los actores para asumir los riesgos que conlleva dicho proceso. En la hora presente, el desafío del sistema escolar chileno es lograr una educación de calidad para todos. En ese contexto, los acuerdos de largo plazo juegan un rol aún más relevante que en el pasado.

2. LOS TEMAS ESTRUCTURALES QUE BUSCÓ RESOLVER EL ACUERDO

Como se ha mencionado, existían diversas visiones y demandas al sistema educativo. Por una parte, se argumentaba que la ley marco (LOCE) generaba un sistema educativo muy desregulado (Banco Mundial, 2007), otros manifestaban que ésta y otras leyes que regulan al sector no orientaban al sistema educativo hacia mejoras en la calidad y, finalmente, algunos incluso sostenían que esta ley

debía ser derogada sólo por no haber sido promulgada en alguno de los gobiernos posteriores al retorno de la democracia.

En el primer caso los argumentos se basaban, entre otros, en un informe encargado al Banco Mundial que comparaba el sistema escolar chileno con algunos otros países con uno de mejor calidad, concluyendo que existiría una muy débil relación del centro (Mineduc) con los establecimientos escolares, y que no existían mecanismos de aseguramiento reales para que, en el ejercicio de su autonomía, los establecimientos educativos pudieran desarrollar procesos de mejora continua. Este último se refiere a un marco institucional que les presione a la mejora y, al mismo tiempo y en un balance virtuoso, les ofrezca los apoyos necesarios para esas mejoras, especialmente a los establecimientos que carecen de capacidades para abordar sus déficits¹². Esa era la postura sostenida por la Concertación. Por otra parte, la segunda postura, de la Alianza por Chile, tiene una visión que, si bien concuerda con la primera en relación a que el sistema no orienta a la calidad, difiere en relación a las razones. Quienes sostienen esta segunda visión son críticos de la regulación excesiva y no creen que la mejora en la calidad sea alcanzada sólo con un mayor control, sino más bien, con un sistema que ponga los incentivos hacia la calidad y, a la vez, otorgue las herramientas (autonomía) a las escuelas para que éstas puedan alcanzarlo. En ese sentido, sostienen justamente que, uno de los grandes impedimentos que hoy tienen los establecimientos para alcanzar mejores resultados, es que los sostenedores no cuentan con las atribuciones para lograrlo, ya que el Mineduc concentra hoy las facultades que, según la literatura (y en esto hay un gran consenso), debieran tener las escuelas o sus sostenedores y que, por tanto, les impide hoy gestionar correctamente sus escuelas¹³.

Considerando los puntos de vista antes planteados, el acuerdo estableció un nuevo balance entre la autonomía de los centros escolares y las regulaciones necesarias para que esa autonomía sea ejercida, estableciendo consecuencias directas para aquellas escuelas que no lograran resultados de una mínima calidad. Se sentaron así las bases institucionales para que, en un plazo prudente, se logre que el sistema escolar en su conjunto y, especialmente los establecimientos educacionales, modifiquen sus prácticas y cultura, orientándose hacia una donde se hagan responsables (respondan) por los resultados educativos de los estudiantes.

A continuación se discuten los diferentes temas que fueron parte del Acuerdo, considerando las posturas iniciales de cada sector y los consensos que se alcanzaron.

¹² Es importante destacar que dicho informe fue criticado por parte de la oposición por dos razones. En primer lugar, porque no existe claridad respecto de la elección de los países incorporados en el estudio. En efecto, de elegirse otras naciones, las conclusiones podrían ser diferentes. En segundo lugar, el foco del trabajo está sólo en un criterio: el nivel de regulación que tienen los países con buenos o malos resultados, dejando fuera muchas otras variables que pueden ser más relevantes a la hora de explicar el desempeño. En efecto, estas otras razones podrían confundirse con el factor "regulación" y dicho trabajo al no seleccionar aleatoriamente los países ni buscar la causalidad en otros factores, no logra establecer las verdaderas razones de los mejores resultados en calidad.

¹³ Una explicación detallada de este argumento puede encontrarse en Beyer (2000) y Eyzaguirre y Fontaine (2001).

2.1. Derechos y Deberes de los Actores Educativos

Este fue el primer campo que se abordó en el trabajo conjunto, donde se incorporaron las definiciones que guiarían las normas en debate: definición de la educación, los principios que deben inspirar al sistema escolar chileno, los derechos y deberes de los diferentes actores y normas relativas a la selección y discriminación arbitraria de alumnos.

En primer lugar, se convino en un perfeccionamiento de la definición de educación formal introduciendo algunas modificaciones en cuanto a la finalidad de la educación (se agregó el desarrollo ético, y afectivo y la paz; conducir su vida en forma plena, participar en forma tolerante, solidaria y democrática en la comunidad y trabajar y contribuir al desarrollo del país) y, en relación a donde ésta se enmarca (agregándole el respecto a los derechos humanos, libertades fundamentales, diversidad multicultural). Asimismo, se recoge una de las propuestas del proyecto original del Ejecutivo agregando la palabra “aprendizaje”, quedando entonces la educación como “... *el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas...*” (LGE, Artículo 2°), que para dicho sector representa una definición centrada en los aprendices y no en la enseñanza, orientación que la Alianza comparte. Finalmente, se agrega la educación no formal (además de la formal e informal), como una de las formas en que la educación puede manifestarse.

En referencia a los principios del sistema educativo, se debatió sobre su conveniencia. La postura inicial de la Alianza (oposición) era que estableciendo principios generales se corría el riesgo de limitar y restringir la interpretación de la normativa y todo lo que de ella se desprende. Sin embargo, finalmente se convino establecerlos, reformulando la propuesta original del Ejecutivo, ahora enriquecida y precisada por los aportes y propuestas de la Alianza. Cuestión similar ocurrió con los derechos y deberes de los miembros de las comunidades educacionales, donde se iteró; sobre la base de la propuesta original del Ejecutivo, acordándose un texto que quedó plasmado en el documento técnico y que se traspasó luego, literalmente, a la propuesta legal definitiva.

Durante el debate parlamentario en el Senado se planteó la necesidad de intentar una definición de comunidad educativa, ya que el proyecto señalaba los derechos y deberes de los miembros pero evitaba definir el “ente” por la dificultad que ello conlleva. Finalmente forzado a una definición, el Ejecutivo propuso una que contó con un acuerdo amplio (LGE, Artículo 8°)¹⁴.

De tratamiento especial y de muy difícil despacho fueron los temas de selección y discriminación de alumnos, en particular, el primero de ellos. En el trasfondo de

¹⁴ “La comunidad educativa es una agrupación de personas que inspiradas en un propósito común integran una institución educativa. Ese objetivo común es contribuir a la formación y el logro de aprendizajes de todos los alumnos que son miembros de ésta, propendiendo a asegurar su pleno desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico. El propósito compartido de la comunidad se expresa en la adhesión al proyecto educativo del establecimiento y a sus reglas de convivencia establecidas en el reglamento interno. Este reglamento debe permitir el ejercicio efectivo de los derechos y deberes señalados en esta ley”.

la discusión estuvo el principio de libertad de enseñanza¹⁵ y la comprensión que de él hacían ambos sectores. Por una parte, la Concertación señalaba que prima el derecho de elección de los padres y que los establecimientos educativos no podrían negar matrícula a nadie, sugiriendo que la sola postulación da a entender que los padres aceptan el proyecto educacional del establecimiento. Por su parte, la Alianza sostenía que un establecimiento (su administrador) tiene el legítimo derecho a discernir y seleccionar a sus alumnos, ello según su cercanía o grado de compromiso con el proyecto educativo. La primera postura restringía drásticamente la selección, la segunda buscaba conservarla. La solución encontrada fue de compromiso, permitiéndose la selección de alumnos pero reglada, siendo esencial que los padres conozcan el proyecto educativo del establecimiento al cual postulan sus hijos. Sin embargo, en el caso de los establecimientos que reciben subvención estatal, se prohibió la selección académica y por antecedentes económicos, hasta el 6° grado de educación básica (que en unos años más será el grado terminal del nivel básico).

Las normas de no discriminación incorporaron la prohibición de la cancelación de matrícula a alumnos de bajo rendimiento académico o repitentes, donde la Alianza señalaba la conveniencia de que los establecimientos conservaran esta atribución y la Concertación, que no la tuvieran nunca. Se convino que los alumnos tengan el derecho de, al menos, repetir un grado en cada nivel educativo (educación básica y media), sin que por ello puedan ser expulsados del establecimiento educacional. Se dejó a criterio reglamentario de los propios establecimientos, el accionar frente a casos de reincidencia. Por otro lado, se consolidó la propuesta original del Ejecutivo que resguardaba derechos de los alumnos respecto de la no retención de sus antecedentes académicos (ni someterles a cualquier situación arbitraria, frase incorporada posteriormente en la discusión parlamentaria), incluso en el caso de existir un pago pendiente de los padres.

2.2. Currículo

Este fue el segundo campo tratado y, probablemente, donde el acuerdo fue más fácil. Bajo esta sección se debatió respecto de los contenidos curriculares y los procedimientos para su aprobación, los espacios para la diversidad, cambios a la estructura escolar chilena (8 años en educación básica y 4 años en media) y otras normativas relacionadas con esta materia.

En relación a los contenidos curriculares, se construyeron los objetivos generales de aprendizaje de los niveles de educación parvularia, básica y media usando las propuestas de ambos proyectos. Este fue un fructífero trabajo conjunto (fue el primer tema despachado por el acuerdo). Es importante señalar que los cambios en esta materia son de la mayor significación para el futuro diseño curricular. En primer término, se eliminó la obligación de adicionar a la definición de objetivos educativos fundamentales, los contenidos mínimos obligatorios (OFCMO).

¹⁵ Definido en la Constitución como el derecho a “abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales”...y donde “los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos”.

Desde la Concertación se considera que ello ha contribuido a rigidizar, hacer academicistas y muy extensas las bases curriculares de cada nivel (OFCMO grado por grado y por sector curricular). Al definir un currículo centrado en los aprendizajes, Chile se acerca hacia una concepción curricular más moderna basada en los aprendizajes nucleares o en competencias. Por su parte, la Alianza sostenía que los denominados OFCMO definidos por gobiernos de la Concertación y aprobados por el Consejo Superior de Educación, en realidad eran máximos y no mínimos (incluso algunas posturas más radicales rechazaban la existencia de un marco curricular obligatorio). Hubo acuerdo en la existencia de un currículo nacional y común, materia intransable para la Concertación. En su visión, la exposición de todos los estudiantes a una experiencia de aprendizaje común es importante por lo que representa para la identidad y cohesión social del país. Sin embargo, se convino que las bases curriculares y los planes y programas que el Mineduc elaborara a partir de ello (para establecimientos que no tienen planes y programas propios¹⁶) para establecimientos con jornada extendida, considerarían una proporción equivalente al 30% y 15% de tiempo de trabajo escolar de libre disposición, respectivamente, para que los establecimientos incorporaran objetivos y contenidos definidos por ellos (autonomía académica).

Asimismo, se acogió una novedosa propuesta que hacía el proyecto de la Alianza, consistente en la existencia de un “Banco de planes y programas de estudio” de donde los establecimientos también pueden escoger, en caso de no contar con planes propios y de no utilizar el plan del Mineduc. La norma definió los requisitos que esta oferta debería cumplir, como provenir de experiencias educativas exitosas y probadas en el país y acotó el número de estas opciones a no más de cinco por nivel educativo.

El conjunto de acuerdos también se refirió a los procedimientos para la aprobación de las bases curriculares nacionales y los programas de estudio, tanto de los propios de los establecimientos, como los del Mineduc. Este punto era de vital importancia para la Alianza, quien buscaba la presencia de mecanismos que resguardaran la existencia de diversidad en la oferta, respetando la libertad de las familias de escoger el tipo de enseñanza de sus hijos o pupilos. Se consideró entonces un método donde es el Mineduc quien desarrolla las bases curriculares, pero es el nuevo Consejo Nacional de Educación (discutido más adelante), cuya composición asegura diversidad, quien debería aprobar dichas bases. Asimismo, si bien se conservó la atribución del Mineduc de aprobar los programas propios presentados por los establecimientos educativos, sus atribuciones para rechazarlos se restringieron, creándose además, mecanismos de apelación ante el Consejo Nacional de Educación.

La conveniencia de modificar la estructura curricular chilena a un sistema de 6 años en educación básica y 6 en media había sido una materia acordada por el Consejo Asesor y acogida por la propuesta de la Alianza (no así por la propuesta original del ejecutivo), por lo que fue una materia en la que el consenso no fue

¹⁶ Según datos que maneja el propio Ministerio de Educación (Unidad de Currículum y Evaluación), no más de un 14% de los establecimientos educacionales posee programas propios, incluidos los particulares pagados.

difícil. Se debatieron las implicancias de este relevante cambio (su efecto en las condiciones de trabajo de los docentes, las instituciones escolares, su infraestructura y financiamiento y en las mallas de formación inicial de los maestros), conviniéndose la incorporación de esa reforma con una transición suficientemente larga, 8 años, que permitiera la adecuación de los agentes e instituciones a este cambio mayor. Puestos en la balanza los beneficios y costos de la medida, en particular los beneficios que podría implicar en materia curricular, en los procesos de enseñanza y en los docentes, se acordó dicho cambio¹⁷.

Otra materia acordada fue, como planteaba la propuesta original del Ejecutivo, el que se explicitara en la norma una serie de reglas respecto de la promoción y certificación de estudios, tanto para los egresados de la educación media vocacional o técnico profesional, como para quienes adquieren aprendizajes a través de la experiencia personal o en la vida laboral. Asimismo, se deja abierta la posibilidad futura de crear alternativas curriculares de aceleración, para estudiantes con especiales talentos, y se formalizan modalidades que, si bien existen desde hace muchos años, en la práctica se han mantenido en un estatus secundario: la educación de adultos y la educación para alumnos con necesidades educativas especiales. Para estas últimas modalidades, el Estado se obliga a diseñar propuestas curriculares (bases, ajustes a las bases en su caso y planes y programas de estudios). Al mismo tiempo, se releva con nuevos énfasis la formación técnica o vocacional, teniendo también mención especial la educación intercultural la que, producto del ejercicio democrático de comunidades de pueblos originarios, logró tener gran relevancia en la nueva ley marco (LGE).

2.3. Aseguramiento de la Calidad

Un tercer y fundamental campo, fue concordar un diseño institucional para asegurar la calidad de la educación. Este tema consideraba para el Ejecutivo las dos iniciativas presentadas (proyecto LGE y de Superintendencia) y, en el caso de la Alianza, era un elemento central de su propuesta integral de ley general. Las diferencias en este tema fueron superadas con relativa facilidad, sin embargo, conllevaron un importante debate previo.

Si bien, en el Consejo Asesor se había alcanzado un amplio acuerdo respecto de la necesidad de un sistema de aseguramiento de la calidad, éste sólo explicitaba sus principios generales (salvo la propuesta de posibles indicadores de calidad). Por lo tanto, este nuevo sistema –probablemente el tema más relevante y novedoso del acuerdo– fue analizado profunda y minuciosamente. Se trabajó en definir, en primer

¹⁷ Cabe recordar que este tema resultó particularmente duro para algunos parlamentarios que lo evaluaron como el fin de la educación rural, en especial de establecimientos muy pequeños de educación básica y que hoy atienden a los grados 7° y 8°, se entendió por parte de esos parlamentarios que con la reforma estas escuelas deberían dejar de ofrecer esos grados con graves consecuencias para esas comunidades y sus docentes. Incluso, en una presentación transversal que incluyó senadores de ambos sectores (10 de 39), llegaron a plantear la inconstitucionalidad de esa medida al Tribunal Constitucional (órgano que se pronuncia sobre la constitucionalidad de las normas). De haber acogido este organismo esa presentación, no habría sido posible la implementación de esta reforma.

lugar, las instituciones de la alta dirección encargadas del sistema de aseguramiento. Segundo, se definieron las funciones y atribuciones de cada una de ellas. Tercero, se trataron las sanciones y consecuencias asociadas, tanto al incumplimiento de las normas administrativas, como las referidas a calidad educativa. Por último, si bien existía un amplio acuerdo en que Chile requería fijar estándares en los cuales se basara la política de aseguramiento de la calidad, éstos ni las consecuencias asociadas a su incumplimiento habían sido definidas y, por tanto, fueron también parte de la discusión.

El Ejecutivo había concentrado en una sola institución las funciones de fiscalización y control de calidad educativa (Superintendencia), a diferencia de la Alianza, que separaba las funciones de fiscalización administrativa en una Superintendencia y de aseguramiento de la calidad en una nueva entidad: la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad Escolar. Se debatió acerca de las ventajas y desventajas de ambas opciones, conviniendo en que resulta más efectivo separar esas funciones, siguiendo el principio de la administración de que “a una función una organización”, aunque ello implicara la complejidad y los nuevos costos de coordinación que implica la creación de una nueva institución.

Se precisó, luego, el conjunto de atribuciones de cada institución que conformaría el “Sistema de Aseguramiento de la Calidad”: Consejo Nacional de Educación –que se trata en otro punto, Mineduc, Superintendencia y Agencia de Calidad de la Educación. En términos muy resumidos, y en el marco del sistema de aseguramiento de la calidad, se convino en que la tarea central del Mineduc¹⁸ sería la elaboración de los estándares (para su posterior aprobación por el Consejo Nacional de Educación) y coordinación del apoyo (tanto del Mineduc como de otras entidades) a las instituciones escolares que lo requirieran; en el caso de la Superintendencia sería la fiscalización (y sanción) del (in)cumplimiento de la ley, así como también de los recursos y la de resolver denuncias y reclamos y, en el caso de la Agencia, la evaluación, diagnóstico e información sobre la calidad de la educación (cumplimiento de estándares de calidad).

Un tema particularmente conflictivo para la Alianza fue aceptar que el Mineduc tuviera la función de apoyo o coordinación del apoyo a los establecimientos educacionales. Ello porque, tal como se presentaba en su propuesta, el Mineduc no debía intervenir en las escuelas directamente ya que podría generar una competencia desleal con el resto de las agencias de apoyo, así como el control directo de escuelas y una centralización que no se condice con la descentralización del sistema educativo chileno. Asimismo, se argumentó que ciertamente el giro del Mineduc no estaba en el apoyo pedagógico directo a las escuelas, sino en la dictación de las políticas educativas generales para el país. Es por ello que, en el proyecto de la Alianza, se proponía que cada escuela eligiera recibir apoyo de entidades independientes

¹⁸ Las funciones del Mineduc (dictación de políticas educativas, financiamiento, currículum, apoyo, información, etc.) no son tratadas en este trabajo, sin embargo, ellas fueron incluidas y se encuentran descritas en el informe técnico del Acuerdo (anexo) y en la LGE y proyecto de ley que crea la Superintendencia y Agencia de la Calidad de la Educación. En este trabajo se pone el foco en las funciones que el Mineduc realizaba que son trasladadas a otra organización más especializada y otras nuevas que se crean.

del Mineduc inscritas en un registro administrado por la “Agencia”. Por su parte, la Concertación consideraba central que existiera un órgano de la alta dirección responsable directamente del apoyo, partiendo de la evidencia empírica acumulada internacionalmente de que ningún sistema de aseguramiento de la calidad funciona adecuadamente sin un equilibrio óptimo entre las presiones-controles y el apoyo a los establecimientos para que superen sus debilidades (Schleicher, 2005, 2008; Barber & Moursehd, 2008).

Por otra parte, fue la Alianza la que remarcó la importancia de crear una institución especializada en la evaluación de la calidad del sistema, concepto desarrollado en su propuesta y que, considerando también los aportes de la norma del Ejecutivo, se convirtió en la Agencia de la Calidad de la Educación. Dado que se crearía una institucionalidad compleja para asegurar la calidad, resultaba importante especificar claramente la misión y tareas estratégicas de cada institución y asegurar el profesionalismo de sus integrantes. Mirando la experiencia internacional (Barber & Moursehd, 2008), regularmente se encuentran grados de especialización de una institución, ya sea fuera o dentro de los ministerios, concentrada en evaluar, recomendar mejoras, facilitar apoyos para la mejora y reportar públicamente los resultados de los agentes e instituciones educativas que son evaluados.

En relación a las sanciones, la lógica de todo sistema de aseguramiento es que existan consecuencias ante el incumplimiento, con el propósito de instalar una cultura donde los actores se responsabilicen por sus resultados. Porque, finalmente, el sistema existe para asegurar que todos los estudiantes desarrollen las competencias que declara el currículum nacional. Así, el debate se centró en las consecuencias para los establecimientos por el hecho de obtener sistemáticamente malos resultados educativos, medidos en pruebas estandarizadas y externas. En rigor, el problema era técnico. Se requería construir un dispositivo que fuera una señal clara para todos los establecimientos educacionales de que no da lo mismo obtener buenos o malos resultados, lo que implica compatibilizar el hecho de que si bien hay mucho que avanzar en calidad, el grueso de las instituciones educacionales y sus docentes hacen su mejor esfuerzo, y ello hay que estimularlo y protegerlo como parte de la riqueza del sistema.

Usando simulaciones hechas por el Mineduc sobre la base de los resultados reales de los establecimientos educativos chilenos y reconociendo la heterogeneidad (de establecimientos, administradores, estudiantes) de nuestro sistema, se ajustaron los resultados mínimos (para una futura construcción de estándares) que permiten identificar aquellos establecimientos cuyo desempeño es de menor calidad. Lo anterior permitió encontrar una fórmula para que la intervención de escuelas sea de dimensiones razonables y manejables por el sistema, puesto que es en este grupo de colegios donde se focalizaría el esfuerzo que, de fallar en plazos razonables (no más de cuatro años), obligarían a su intervención o cierre. Con ello, se intenta proteger los derechos de los niños, niñas y jóvenes y sus familias a recibir una educación de una calidad mínima, definida por esta nueva institucionalidad.

Se cree haber encontrado una fórmula que dará una señal potente a todos los agentes para que, por sucesivas mejoras, se eleve la calidad de la educación y se instale plenamente una cultura evaluativa y de responsabilidad por resultados.

En relación a la Superintendencia, las nuevas normas, mecanismos y procedimientos institucionales para el control y fiscalización del cumplimiento de la normativa y de los recursos que el Estado aporta a la educación, generaron un debate áspero. Pero dicha discusión logró alcanzar un punto medio en relación a cómo resguardar la gestión autónoma de los establecimientos, en un marco regulatorio que asegure y resguarde la fe pública y el buen uso de los recursos para educación. Este punto fue latamente abordado a la hora de definir la nueva Superintendencia de Educación y está reflejado en el proyecto sustitutivo de ley de aseguramiento de la calidad que fue elaborado de común acuerdo, reemplazando el proyecto original que crea la Superintendencia de Educación.

La discusión se centró, principalmente, en el objeto de fiscalización por parte de la Superintendencia. Para la Concertación, éste debía ser el uso de los recursos, planteando en un principio la ilegalidad de que los sostenedores pudieran percibir utilidades, y luego, fijando un porcentaje máximo para las ganancias. Para la Alianza, el rol de la Superintendencia debía ser la fiscalización del cumplimiento de la normativa, así como la aplicación de sanciones ante su incumplimiento, lo que incorporaba las posibles exigencias hacia los establecimientos, de presentar balances u otros estados financieros que fuesen requeridos, así como todas las demás exigencias en relación al personal, alumnos o apoderados. Sin embargo, este conglomerado político se oponía a que el uso de los recursos fuera sancionado. Ello porque, la base de un sistema de aseguramiento de la calidad es que los colegios alcancen estándares educativos altos y, por tanto, es ello lo que debe ser sancionado y no el cómo los recursos sean repartidos entre gastos en personal, infraestructura, equipamiento o ganancias, puesto que la Alianza no cree en la existencia de un único modelo de gestión de los recursos.

La anterior discusión se zanjó medianamente. Por una parte se descartó la ilegalidad de las ganancias y, por otra, se determinó que de todas maneras se fiscalizaría el uso de los recursos. Así, la argumentación se trasladó hacia si esto último se realizaría sólo en el caso de recursos públicos (postura de la Alianza) o si también se incluirían los recursos privados –que aportan las familias (postura de la Concertación), estableciéndose finalmente en el Acuerdo que sólo se haría en el caso de recursos públicos. Sin embargo, en el curso del tratamiento legislativo, tanto de la LGE como del aún proyecto de ley de aseguramiento de la calidad, y fruto del acercamiento de posiciones de los parlamentarios que participaron más activamente en este debate, se terminó por establecer el principio de que la Superintendencia fiscalizará la totalidad de los recursos. Incluso, en situaciones excepcionales y por demandas o denuncias de los padres, también podrá actuar en el caso de establecimientos particulares pagados.

En relación a las sanciones y consecuencias, el debate también fue intenso. La Alianza no estaba de acuerdo con la intervención de las escuelas de la manera propuesta por los proyectos de ley del Ejecutivo, considerando que el que un “administrador provisional” se hiciera cargo de la administración de las escuelas cuando se daban ciertas circunstancias (como faltas administrativas) era una expropiación. Asimismo, tampoco estaba de acuerdo con la forma en que se designaba este interventor (era elegido por el Mineduc de entre sus funcionarios o instituciones acreditadas en su Registro). Finalmente, se acordó que esta figura se usaría sólo en el caso de dar

continuidad de giro a los establecimientos que, luego del período fijado, no logren alcanzar los resultados esperados y deban terminar el año escolar¹⁹, así como también se definió que el administrador provisional fuese designado de un registro de expertos seleccionados por el sistema.

Finalmente, todo sistema de aseguramiento se basa en una política de estándares, que no son otra cosa que un conjunto de “criterios” o señales que permiten a los actores del sistema reconocer qué se espera de ellos (meta) y cuáles son los desempeños básicos que deben alcanzar todos (piso mínimo). Ello implícitamente obliga a definir qué se va entender por calidad educativa. Despejado lo anterior, se debe determinar quién define esas metas y mínimos.

En relación a calidad, se debatió respecto de la consideración de los aprendizajes de los niños –medido éste en pruebas estandarizadas y externas como las que posee Chile hace ya dos décadas²⁰– como único elemento para determinar la calidad de la educación. Si bien todos compartieron que las pruebas no son suficientemente exhaustivas para dar cuenta de un concepto de calidad que sea comprensivo de las múltiples dimensiones que posee el proceso educativo, son el mejor “proxy” que disponemos hoy respecto de los conocimientos, habilidades y actitudes (en su conjunto competencias) que muestran poseer nuestros estudiantes. Resulta a todas luces deseable ampliar el actual concepto puesto que éste es un terreno dinámico en donde aceptar lo anterior no significa que no se pueda avanzar, en tanto la tecnología de la medición lo permita.

No obstante lo anterior, para la Concertación, el concepto de calidad debía incluir aspectos referidos no sólo a los resultados educativos (aprendizajes de los alumnos), sino también a los procesos. Estos serían otros atributos asociados al desempeño de los agentes que educan a los alumnos, en particular, a la gestión de la enseñanza-aprendizaje. Para la Alianza, como se planteara más arriba en relación al uso de los recursos, la determinación de ciertos procesos como los mejores no asegura que se logre siempre la misma calidad puesto que existen diferentes estrategias y modelos educativos y, muchas veces, un mismo modelo funciona bien con ciertos niños, pero no con otros. No obstante lo anterior, ambos sectores reconocen que existen ciertas “prácticas educativas” que parecen ser más efectivas que otras.

Se llegó a una solución de compromiso aceptando todos que el mejor predictor de calidad del que disponemos son las mediciones de calidad de los aprendizajes y, por tanto, los estándares que conllevan consecuencias a los establecimientos por su (in)cumplimiento (en el extremo está el cierre de una escuela), estarían sólo relacionados con ellos. Sin embargo, se estableció que los diagnósticos que se hicieran por la Agencia a los establecimientos que no están alcanzando buenos desempeños, estarían basados también en estos otros estándares de desempeño de los establecimientos y sostenedores, siendo solamente indicativos.

¹⁹ Un caso excepcional para el uso de esta figura se da cuando el establecimiento que no logra los resultados es el único oferente en la zona, caso en el cual el administrador provisional se hace cargo de este por más tiempo y no lo cierra.

²⁰ Chile cuenta con mediciones de este tipo –Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) desde la década de los ochenta, donde se hicieron los primeros intentos con pruebas muestrales y, luego, durante los noventa, dichas mediciones se consolidaron pasando a ser censales y públicas.

2.4. Gestión Escolar

En relación a esta área se abordaron dos temas centrales y de carácter estructural. El primero, referido a la autonomía de los establecimientos y sus límites y, el segundo, respecto a los requisitos que deben cumplir tanto los establecimientos como los administradores de esos establecimientos para ser reconocidos por el Estado (requisito para recibir subvención, entre otros).

Respecto de la autonomía de los establecimientos, se debatió profundamente ya que, si bien es un valorpreciado para ambos sectores, era interpretado de una manera muy distinta.

La Alianza (oposición) planteó un concepto de autonomía de los establecimientos que incluía todas las dimensiones del ámbito escolar –académica, administrativa y financiera, enmarcadas en una serie de reglas generales como, por ejemplo, un currículo mínimo, requisitos de reconocimiento oficial, etc., podría desarrollar políticas administrativas en el mismo sentido, igual en el terreno financiero. La Concertación (Gobierno) planteó que la autonomía de los establecimientos es vital para la mejora de la calidad educativa, sin embargo, en el caso del sistema escolar, ésta se encuentra enmarcada en una serie de reglas para el funcionamiento de los establecimientos que restringían en mayor medida la autonomía, como por ejemplo, prohibía la selección de alumnos o su sanción cuando tuvieran bajos rendimientos.

En ese punto, de divergencia fuerte, se ensayó una visión compartida que quedó plasmada en el acuerdo y determinó el diseño de los proyectos sustitutos que se trabajaron conjuntamente para la LGE y la ley de aseguramiento de la calidad (ex superintendencia). Se convino que la autonomía “*se refiere a la libertad que tiene todo establecimiento educacional para definir, implementar y desarrollar su propio proyecto educativo en el marco de las bases curriculares nacionales y de las normativas que aplican al sector*” (Documento técnico del Acuerdo por la Calidad de la Educación, 2007, p. 27).

Con esa definición, y considerando el sistema de aseguramiento de la calidad mencionado en el punto anterior, se planteó que los establecimientos deben desarrollar al máximo sus capacidades en un marco de autonomía que se vería afectado en función de una “*gradiente de apoyos y consecuencias...según la calidad de los resultados de aprendizaje de los alumnos que atienden.*” (Documento técnico del Acuerdo por la Calidad de la Educación, 2007, p. 28). Es decir, defendiendo el principio de buen uso de sus recursos humanos y financieros se supervisará a aquellos establecimientos que no satisfacen los estándares²¹.

Como fue mencionado, la eliminación del lucro, que estuvo en el centro del debate público y en las protestas de los estudiantes, fue recogido en el proyecto del Gobierno no sin disidencia interna, señalando que lo que se buscaba con la medida era contribuir a la selección de administradores con real vocación para ofrecer el servicio. Ello se amparaba en el hecho de que algunos de los principales y tradicionales administradores educacionales eran fundaciones o corporaciones sin fines de lucro y de que muchos países entienden por pública a la educación impartida

²¹ El mismo acuerdo establece una cota a este respecto señalando que esa supervisión será voluntaria para los establecimientos que se encuentren en el 15% de mejores resultados.

por entes del Estado (más o menos descentralizados). Sin embargo, para muchos éste no era un tema relevante para lograr la calidad y su significado fue polémico desde un inicio. Por su parte, la Alianza expresó que este punto sacaba el foco de la verdadera discusión hacia un debate ideológico estéril, argumentando que el lucro no es un factor que afecte la calidad. La Alianza establecía que la clave era que la salida de los malos proveedores fuese rápida y expedita, lo que ocurriría con el nuevo sistema de aseguramiento de la calidad y no que se pusieran tantas limitaciones a la entrada de proveedores.

En Chile un 60% de los establecimientos particulares tiene fines de lucro y, según estudios recientemente realizados (Elacqua *et al.*, 2008), ello no es un determinante en los resultados. Así, dicho debate se enmarca más bien en una cuestión ideológica pura, como ocurre frecuentemente en el ámbito educativo, sin duda válido desde el punto de la libertad de pensamiento y el debate democrático. Por ello, lograr un acuerdo en este tema fue más bien un problema político que técnico. Durante toda la discusión, se calibró el accionar por parte de ambos sectores evaluando las consecuencias que tendría el hecho de que se instalara la percepción de que uno de los dos sectores se impuso al otro. Así, hasta último momento se ensayaron fórmulas que no lograban dejar satisfechos a unos y a otros. Finalmente, el Gobierno y una mayoría de la Concertación, aceptó que lo importante era asegurar una efectiva fiscalización de los recursos, y que si no había cambio y se seguía con la LOCE ésta era imposible, pues los recursos que los administradores recibían podían redestinarlos a cualquier otra actividad económica sin ninguna consecuencia²². Dicha cuestión para la Concertación era de extrema importancia, sin embargo, para la Alianza lo que importaba era que otorgaran educación de calidad, independiente del uso de los recursos, puesto que no existe un modelo único respecto de cómo gastarlos y ello es parte de la autonomía.

La solución fue acercar posiciones: la Alianza ganó el que estuviera permitido el lucro, y la Concertación el que hubiera fiscalización y conocimiento público del uso de la subvención escolar y de los recursos que aportan los padres (financiamiento compartido). La fórmula que se encontró para cumplir lo anterior fue que todos los administradores educativos privados, que según la LOCE podían tener múltiples giros, deberán, de ahora en adelante, tener giro exclusivo en educación (fácilmente fiscalizable). La solución técnicamente adecuada, no dejó de producir un fuerte ruido político.

Relacionado con lo anterior, la Concertación consideraba que la LOCE establecía requisitos muy poco exigentes a los que desearan convertirse en administradores educativos. Por su parte, la Alianza consideraba que lo importante, más allá de requisitos mínimos que debiese cumplir cualquier establecimiento y sostenedor, era que la salida de los malos establecimientos fuese rápida y expedita, ya que, a priori, no se puede saber cuáles serán buenos o malos establecimientos.

²² Cabe recordar que, adicionalmente, la ley de subvenciones (financiamiento) establece que los recursos aportados por el Estado son para pagar un servicio "ya prestado". Esta distinción permitía a algunos sostener que la subvención estatal una vez pagada era del administrador, no teniendo éste ninguna obligación de rendirla.

La discusión terminó en que, en primer lugar, se hizo explícito el procedimiento administrativo a cargo del Mineduc para otorgar el reconocimiento oficial, lo que en la LOCE no era llamado “Procedimiento administrativo” (LGE, Artículo 45°). Segundo, se establecieron nuevos requisitos más exigentes para el reconocimiento oficial, dentro de los más importantes están: prohibición de que los administradores puedan ser personas naturales; que los representantes legales y administraciones tengan formación profesional (al menos 8 semestres en instituciones de educación superior); la obligación de los sostenedores de rendir cuenta a la Superintendencia respecto de los recursos que reciben y comprometerse a cumplir los estándares nacionales de aprendizaje; contar con un reglamento de evaluación y promoción de alumnos; prohibición de transferir y transmitir la calidad de sostenedor y, finalmente, acreditar un capital mínimo proporcional a la matrícula que posea el establecimiento que administran.

Se establece una transición para que los establecimientos y administradores actuales se ajusten a los nuevos requisitos y para la aplicación de normas cuando entren en operación las nuevas instituciones de aseguramiento de la calidad (Agencia y Superintendencia).

No habiendo sido incluido en el Acuerdo, surgió durante el debate parlamentario (Senado) una propuesta, de uno de los senadores de Gobierno, que planteaba la necesidad de establecer una situación excepcional frente a establecimientos que imparten educación no reconocida por el Estado (cincuenta de establecimientos chilenos, todos particulares pagados) que desarrollan propuestas educativas alternativas muy excepcionales (Ej. Pedagogía Waldorf) que no se corresponden con el currículum oficial “... y apliquen métodos pedagógicos o planes y programas de estudio que no contengan evaluaciones equivalentes a las de general aplicación en el sistema...”. Este fue un tema debatido y no compartido por parlamentarios de ambos sectores ya que creaba una segunda forma de acceder al reconocimiento oficial del Estado. Sin embargo, y para facilitar el acuerdo, ambos sectores políticos accedieron a una fórmula que les impone a este tipo de establecimientos exigencias mayores para acceder al reconocimiento oficial, entre ellas: que hayan funcionado exitosamente 6 años antes, que cuenten con el acuerdo de sus comunidades educativas para optar a ser reconocidos y la existencia de un informe fundado del Consejo Nacional de Educación sobre la factibilidad de aprobar la excepción solicitada. Adicionalmente, “Una vez reconocidos, estos establecimientos educacionales deberán cumplir los objetivos generales establecidos en esta ley, así como los estándares nacionales de aprendizaje que se exigen al conjunto del sistema escolar. De esta manera, podrán certificar estudios conforme a sus propuestas educativas, debiendo en Enseñanza Media cumplir al menos las exigencias que permitan a sus alumnos acceder a la licencia de Educación Media” (LGE, Artículo 45°).

2.5. El Consejo Nacional de Educación

Un quinto y último campo del Acuerdo es el Consejo Nacional de Educación (CNE), mecanismo institucional esencial para asegurar acuerdos de largo plazo en educación y de equilibrio de aspectos fundamentales de la política educativa (currículum, estándares). Fue compartido por ambos sectores que una figura institucional

con representación diversa y plural resulta necesaria para garantizar que ciertas decisiones educativas sensibles sean estables y duraderas. La LOCE preveía una figura así en el denominado Consejo Superior de Educación (CSE). Sin embargo, su composición (que incluía representantes del poder judicial o fuerzas armadas) y los mecanismos de selección de los miembros no eran apropiados para lograr dicho objetivo.

El proyecto original de gobierno cambiaba de manera significativa esta figura, sustituyéndolo por un Consejo Nacional de Educación y cambiando su composición (eliminando a los miembros de instituciones más ajenas al quehacer educativo y agregando a actores del sector, como por ejemplo, profesores y estudiantes). Para la oposición, dicha composición tampoco lograba los objetivos que se buscaban respecto de equilibrio en las políticas y aseguramiento de acuerdos de largo plazo porque, en su opinión, la gran mayoría (nueve de trece) de los nuevos consejeros era de designación presidencial o podía tener injerencia directa al Ejecutivo y porque, su composición tenía un sesgo corporativo hacia representantes de los actores del sistema educativo lo que, por una parte tiene riesgos de defensa de intereses propios y, por otra, no asegura la calificación de sus representantes.

Dado el amplio consenso que existía al respecto, resultó relativamente sencillo definir las atribuciones que debería tener este nuevo consejo en relación al sistema escolar (también posee responsabilidades muy importantes en educación superior que no fueron debatidas en este acuerdo): i) Aprobar las bases curriculares nacionales y los programas de estudio que elabore el Mineduc; ii) Aprobar los estándares de calidad que elabore el Mineduc; iii) Aprobar el plan nacional (cada 5 años) de evaluación de la calidad de los aprendizajes de los estudiantes; iv) Aprobar las normas sobre calificación y promoción que elabore el Mineduc; v) Servir de instancia de apelación de los establecimientos cuyos programas de estudio propios hayan sido rechazados por el Mineduc y vi) Asesorar al ministro de Educación en materias que éste le consulte.

El acuerdo respecto de la composición, duración en los cargos y modo de selección de los miembros del Consejo fue más complejo. Dado que existía acuerdo en relación a que éste debería ser un fuerte mecanismo institucional que facilitara los acuerdos de largo plazo en educación, otorgándole gobernanza (es decir, trascendiendo los diferentes gobiernos que en Chile duran 4 años), se decidió establecer un procedimiento de selección de sus miembros que combinaba ambas propuestas. La fórmula alcanzada consistió en que un número de consejeros sea de designación presidencial y otro de designación presidencial con ratificación del legislativo (Senado) –con un alto quórum (2/3)–. Finalmente, para los miembros asociados a instituciones de educación superior, que éstos sean elegidos por las propias instituciones reconocidas por el Estado en ese nivel educativo (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica)²³. Todos los posibles miembros,

²³ Quedó establecido en la ley (LGE, Artículos 55° y 56°) que: El presidente de este consejo será de designación directa del Presidente de la República. Adicionalmente, esa misma autoridad designará dos profesionales provenientes del sistema de educación escolar, en uno de esos casos consultando al Colegio de Profesores; cuatro representantes son ratificados por el Senado de una propuesta de la Presidencia de la República; dos miembros elegidos por las universidades (uno de

deberían ser académicos o profesionales con amplia experiencia y prestigio en el sector educativo y, para su designación, éstos serían sometidos a procedimientos similares a los existentes para seleccionar a altos ejecutivos de los más importantes servicios públicos del país²⁴. Asimismo, se convino que, en una fórmula de renovación parcial –por mitades– de los miembros de este consejo, éstos duraran 8 años en sus cargos sin reelección²⁵. Finalmente, se acordó que los integrantes de este consejo fueran 10 y, por ser éste un número par, se convino que el presidente de ese consejo (designado por el Presidente de la República) dirimirá los empates²⁶.

3. TEMAS DEBATIDOS QUE NO FORMARON PARTE DEL ACUERDO

Las primeras reuniones sostenidas por el equipo técnico-político cuyo fin sería alcanzar un acuerdo entre gobierno y oposición estableció un temario que incluía: (i) deberes y derechos²⁷ (ii) sistema de aseguramiento de la calidad, (iii) currículo, (iv) mecanismos de financiamiento, (v) gestión escolar y requisitos de los sostenedores y, (vi) Consejo Nacional de Educación. De estos temas, sólo el financiamiento no fue parte del acuerdo puesto que no resultó posible encontrar una propuesta común. Por otra parte, existieron temas complejos que, en algunos casos, acompañaron todo el trámite legislativo de la LGE y que se convirtieron en piedra de tope en reiteradas ocasiones, haciendo peligrar seriamente el acuerdo, como por ejemplo, la definición de “educación pública”. Finalmente, existieron otros temas que no fueron abordados por la mencionada Comisión desde un principio y que serán tratados al final de esta sección.

3.1. Financiamiento de la Educación

El temario original con los contenidos a debatir en la Comisión técnico-política contenía tres aspectos en relación al financiamiento: (i) modelo de pago de la subvención (posibilidad de pagarse por matrícula solamente o corregida por asistencia); (ii) Modelo para determinar el valor de la subvención de manera automática y asociado a calidad y (iii) Revisión del financiamiento compartido, ya sea para consolidarlo (postura Alianza) o al menos contenerlo o simplemente eliminarlo (postura Concertación). Los temas (i) y (iii) no fueron abordados en profundidad. El primero, por lo sensible que resulta, más aún, si en ese momento se estaban inyectando cuantiosos recursos al sistema (recordar los anuncios de aumento de la

las tradicionales y otro de las de privadas de más reciente creación), y; uno elegido por los centros de formación técnica y los institutos profesionales.

²⁴ Sistema de Alta Dirección Pública. Modernización del Estado que profesionalizó el reclutamiento de altos ejecutivos estatales realizada el año 2003.

²⁵ Se debatieron opciones de duración entre 6 u 8 años y se llegó a este último número que cumple con la condición de ser múltiplo de la duración de los períodos presidenciales chilenos.

²⁶ Otros aspectos definidos fueron que la participación en este Consejo no exigiría dedicación exclusiva a sus miembros y la asistencia a sus sesiones sería remunerada con una dieta máxima mensual de USD 4.117 aproximadamente.

²⁷ El detalle de las materias consideradas en cada punto puede encontrarse en los anexos.

subvención y la ley SEP). El segundo, porque enfrentaba a posturas irreconciliables que ponían en riesgo al acuerdo en su conjunto.

En relación al punto (ii), un modelo de cálculo reajutable de la subvención, asociado a los requerimientos de calidad educativa más que a las disponibilidades fiscales, era una idea compartida por la Alianza y el Ministerio de Educación de ese entonces²⁸. Para la Alianza era considerado parte fundamental de un sistema de aseguramiento puesto que, en la medida que no estuviera claro si cada estudiante estaba recibiendo o no los recursos necesarios para alcanzar los estándares mínimos de aprendizaje, era imposible exigir el cumplimiento de dichos estándares. Sin embargo, un punto importante que hizo ver el Ministerio de Hacienda y que hizo desecharlo como parte del acuerdo, fue la complejidad que ello significaba para el presupuesto de la nación y el Gobierno de turno. El hecho de que las estimaciones del valor a la subvención escolar fuesen más altas que lo que el Fisco podía asegurar, eventualmente implicaría el incumplimiento por parte del Estado de pagar una subvención del monto definido, así como también generaría un problema para los mecanismos de protección de las arcas fiscales en los ciclos económicos. Ese tema excedía las posibilidades del acuerdo.

Donde sí hubo discusión fue en otro ámbito del financiamiento. Como fue señalado, paralelamente a la negociación, se estaba discutiendo en el Congreso un proyecto que incrementaba la subvención escolar para los estudiantes de mayor vulnerabilidad (Ley de que establece la Subvención Escolar Preferencial-SEP) donde, si bien existía acuerdo en el concepto, la oposición no compartía una dimensión del proyecto que para la Concertación era clave. Dicho proyecto, condicionaba la entrega de recursos a los alumnos más vulnerables (subvención escolar preferencial), a la firma por parte del sostenedor de un “Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa”, que debía ser aprobado por el Mineduc. Las principales críticas se referían a que no se respetaba la autonomía de cada establecimiento al intervenir directamente el Mineduc (siendo juez y parte), además de complejizar cada vez más las labores administrativas de las escuelas (como la rendición anual de los recursos recibidos). Sin duda la crítica más fuerte de parte de la oposición era la discriminación negativa que esta subvención implicaba para los estudiantes igualmente vulnerables que asistían a escuelas que no quisieran firmar dicho convenio.

Dado lo anterior, la Alianza exigió eliminar las restricciones para la recepción de los recursos para los estudiantes más vulnerables (que llegan a través de sus escuelas), considerando que en el futuro existiría un sistema de aseguramiento de la calidad que incorporaba los puntos relevantes (rendición de cuentas, exigencia de resultados, etc). Atendida esta demanda y compartido el punto de que una vez aprobada la nueva legislación, habría que armonizar el nuevo sistema de aseguramiento con la ley SEP, el Gobierno accedió a relativizar la capacidad del Mineduc para establecer contratos, introduciendo un artículo transitorio de la misma ley

²⁸ Se imaginaban modelos del tipo panel de expertos que valorara periódicamente los costos de ofrecer calidad educativa; otro instalación de escuelas testigo o modelo, que por su seguimiento se pudiera también periódicamente establecer los valores de la subvención; establecer, a partir de la masa de datos del sistema y vía análisis econométricos, ciertos valores óptimos de subvención, y, finalmente, posibles mezclas de estas opciones.

(SEP), donde se fijaba un plazo máximo para que el ministerio estableciera los convenios ya que el proyecto de ley SEP sería aprobado con seguridad, antes que las normas asociadas al acuerdo. Ello generó fuerte resistencia al menos en un sector de los parlamentarios de la Concertación (gobierno), constituyéndose en una de las mayores críticas al acuerdo por parte de éstos.

3.2. Definición de “Educación Pública”

Un tema complejo y transversal respecto de las materias tratadas en el acuerdo, y que acompañó gran parte de la negociación, fue el consensuar una definición de “Educación Pública”. No es propósito de este trabajo entrar en profundidad en este tema que, de por sí, da para ser abordado de manera particular. Es más, sabemos que crecientemente se convierte en importante para América Latina. Sin embargo, lo que señalaremos serán los puntos de cada posición en debate y la solución a la que se arribó.

En Chile esta discusión adquiere gran importancia debido a la caída en la matrícula en el sector municipal. A principios de la década de los ochenta la educación estatal en manos del Mineduc atendía a casi un 80% del total de la matrícula. Sin embargo, con la descentralización de ésta a los municipios y la creación de una subvención por alumno que podía ser recibida, tanto por los estudiantes que asistían a escuelas y liceos municipales, como a colegios privados autorizados, dicho porcentaje se redujo hoy a un 42%. Para gran parte de la Concertación, dicha disminución –que podría llegar a un 20%– se convierte en un gran inconveniente dado que, en su concepto, la educación pública es sólo la municipal o estatal, siendo su misión asegurar acceso a todos a una educación de calidad y representar el proyecto educativo nacional o de las comunidades locales que, por su naturaleza, no pueden cumplir los privados. Más aún, para ellos, la educación “pública” debiera recibir un trato preferencial por parte del Estado, por ejemplo en el financiamiento²⁹, y por tanto consideraban relevante que en la ley marco (LGE) para educación se abordara el problema.

El argumento de la Concertación (Gobierno), mayoritariamente asumido por los parlamentarios de ésta, fue que dos son deberes del Estado: el primero, administrar redes de establecimientos, ya sea centralizada o descentralizadamente, para garantizar el acceso a todos a una educación de calidad y la segunda, que este tipo de administración debe recibir un trato preferencial por parte del Estado, por ejemplo en el financiamiento. Ello, porque a diferencia de los privados, para esta educación opera un principio de asimetría respecto de los ciudadanos que, en el caso de privados –ambos ciudadanos– no es exigible (los ciudadanos entre sí establecen obligaciones contractuales, que de no tenerlas no se encuentran obligados; el Estado, en cambio, tiene siempre deberes que cumplir para con los ciudadanos).

Por su parte, para la Alianza la caída en la matrícula no reviste mayor problema, ya que son los padres los que escogen la educación de sus hijos y, por tanto, dichos

²⁹ El Estado debe garantizar el acceso a la educación, no siendo ello exigible a los particulares. De estos deberes, se desprende, para ciertos sectores que, se le imponen obligaciones educativas mayores al Estado y que, por tanto, esto se traduzca en un trato especial como, por ejemplo, mayor financiamiento a esta educación por sobre la privada.

cambios reflejan sus preferencias. En estricto rigor, para la Alianza no tiene relevancia la división entre educación pública o privada, puesto que no considera que exista un valor común y diferente al que pudiese otorgar el sector privado, en la educación impartida por entidades estatales. Por el contrario, cree que cada establecimiento, sea éste público o privado tiene un proyecto educativo que representa los valores de esa comunidad. Ello no desconoce que los establecimientos municipales muchas veces deben educar a aquellos estudiantes que no son educados por el sector privado (rol subsidiario del Estado). Sin embargo, ello no significa que todos los establecimientos municipales deban recibir un trato especial per se, sino que son dichos estudiantes quienes debieran recibir más apoyo, sea cual sea el establecimiento que elijan. El problema es que dicho apoyo –en particular financiero– no existe actualmente de manera universal (sólo se otorgan recursos especiales a alumnos vulnerables que asisten a establecimientos que firman un contrato (Ley SEP que, sin duda, es un avance) y, por tanto, los obliga a asistir a ciertos establecimientos.

La Alianza entendía que entrar en la discusión respecto de una definición de largo plazo de lo que el país va entender por educación pública podía terminar con que los estudiantes de establecimientos privados (muchas veces igual o más pobres) no pudieran recibir subvención; fueran discriminados negativamente recibiendo una subvención menor o, en el peor de los casos, pudieran recibirla a cambio de estudiar bajo un proyecto educativo común estandarizado³⁰. Por ello, y para efectos de la discusión de la LGE, la Alianza postuló que la educación pública no se relaciona con el tipo de establecimiento que la imparte, sino con el hecho de recibir subsidios del Estado ya que la educación es un derecho de las personas que debe ser garantizado por la sociedad, independientemente de los medios que ocupe para ello y respetando sus preferencias.

Dado lo anterior, resultó extremadamente difícil acercar posiciones. La solución alcanzada no dejó a todos satisfechos siendo una de las mayores críticas que algunos parlamentarios y expertos de la Concertación (Gobierno) realizaron al acuerdo. Así, la LGE define lo que será el sistema de educación, considerando como una bondad del sistema el que su provisión sea mixta³¹ –privado/estatal– como lo ha sido desde los orígenes de la República. Asimismo, incorpora el deber del Estado de proveer un cierto tipo de educación que, para ciertos sectores de la Concertación significa educación pública y, por tanto, les asegura que ésta no dejará de existir. Así, la definición que costó múltiples concesiones y esfuerzos de ambas partes fue la siguiente:

“El sistema de educación será de naturaleza mixta, incluyendo una de propiedad y administración del Estado o sus órganos y otra particular, sea ésta subvencionada o pagada, asegurándole a los padres y apoderados la libertad de elegir el establecimiento educativo para sus hijos.

Sin perjuicio de sus demás deberes, es deber del Estado que el sistema integrado por los establecimientos educacionales de su propiedad provea una educación

³⁰ Es importante mencionar que la tendencia cada vez más frecuente en diferentes países es que la oferta privada reciba también subsidio estatal.

³¹ La misma conclusión a la que llegó el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.

gratuita y de calidad, fundada en un proyecto educativo público, laico, esto es, respetuoso de toda expresión religiosa, y pluralista, que permita el acceso a él a toda la población y que promueva la inclusión social y la equidad". (LGE, Artículo 4° que se refiere a los deberes del Estado para con la educación, destacado nuestro).

Con esta definición se resolvió el problema de lo que para algunos sectores de la Concertación significa Educación Pública (lo subrayado), quedando abierta la pregunta de si es sólo el Estado el que puede ofrecerla. ¿Qué pasa si particulares ofrecen una educación de iguales características a las descritas? Tampoco zanja el debate respecto de si este tipo de educación debe o no recibir un trato preferencial³².

3.3. Los silencios del acuerdo

Como se mencionara anteriormente, existieron ciertos temas que no fueron incorporados en ninguna etapa del acuerdo y, por tanto, en esta sección se intenta dar una interpretación del motivo de estas ausencias.

4.3.1. *Docentes y su carrera profesional*

Probablemente, una de las principales razones por las cuales no se quiso abordar este tema es porque ello implicaba modificar de manera sustantiva las actuales reglas laborales de los docentes: el llamado "Estatuto Docente" creado a inicios de la década de los noventa. Si bien éste ha sido varias veces modificado, según varios sectores dichos cambios no han tocado los aspectos clave que afectan la calidad de la educación relacionados con mejoras en la gestión. Las críticas principales a esta norma son: establece una carrera tradicional que no estimula adecuadamente el buen desempeño docente; impone rigideces importantes a los sostenedores –particularmente municipales– en la gestión de los recursos humanos, limitando la eficiencia (dificulta la salida de los malos docentes, no establece premios por desempeño relevantes, gran parte de los salarios depende de la antigüedad, etc.). Por otra parte, si bien el Estatuto no lo establece, la costumbre ha sido que las negociaciones salariales se desarrollan centralizadamente entre el Mineduc y el magisterio nacional; excluyendo a los dueños y administradores de las escuelas donde trabajan dichos docentes (sostenedores) que son quienes deben luego asumir los costos de dicha negociación, desconociendo la realidad de descentralización del sistema educacional.

En momentos del acuerdo, la situación con los profesores era tranquila en el sentido de que el gobierno había logrado en la última negociación con el Colegio de Profesores un convenio salarial para todo el período presidencial. Sin embargo, el gremio docente, que había renovado a sus dirigentes comenzó a presentar nuevas resistencias a la evaluación docente (que había sido aceptada en la anterior dirección del gremio) y planteó debatir acerca de nuevas bases para una carrera profesional. El

³² Este último punto implica otro debate sobre el cual existen también diferentes posturas ya que abre el debate respecto de si el sistema de financiamiento debiera considerar sólo las características de los alumnos o también tomar en cuenta rasgos de los establecimientos educativos.

Gobierno, incluso compartiendo que una nueva carrera más asociada al desempeño profesional era un tema central, había dado por cerrada su agenda con el magisterio y no tenía intenciones de abrirla. Tácitamente se asumía que ello se realizaría en el futuro gobierno cuando se abriera una nueva negociación salarial³³. Dicha postura fue también adoptada por la Alianza que, además, consideraba que el incorporar los temas docentes podía hacer fracasar el Acuerdo debido a su magnitud.

No obstante lo anterior, hubo un tema relacionado que surgió desde un lugar inesperado. En la fase final del trabajo técnico de negociación del texto legal de la LGE, se incluyó dentro del concepto de personal idóneo –necesario para que un establecimiento educacional fuera reconocido oficialmente por el Estado– a profesionales o licenciados de disciplinas afines, que no necesariamente contarán con el título de maestro en el caso de educación media (LGE, Artículo 46°, letra g.)³⁴. Este artículo, que fue tratado en ambas cámaras, no contó originalmente con gran resistencia. Sin embargo, en la fase final del trámite de la ley LGE, se convirtió en un foco de conflicto de primera magnitud, particularmente para algunos parlamentarios del propio Gobierno, algunos expertos y el propio magisterio, que hizo pública su oposición recién en ese momento. El conflicto se resolvió, no dejando plenamente satisfechos a todos los sectores, estableciendo un mecanismo automático para el ejercicio de la docencia a profesionales no pedagogos (LGE, Artículo 46°, letra g.)³⁵.

³³ El tema docente se reabrió durante la administración Bachelet. Durante 2009, año caracterizado por fuertes y largas movilizaciones docentes en la educación municipal, el tema de una nueva carrera docente se volvió a abrir por hechos fortuitos. En primer lugar, se descubrió que estaba siendo mal pagado por los municipios un bono establecido en leyes anteriores (bono SAE), lo que provocó movilizaciones nacionales que, en algunas regiones, se prolongó por meses. En segundo lugar, se reactivó un alegato docente de larga data (anterior a la recuperación de la democracia), la denominada “deuda histórica”. Tema que se origina según los docentes por el no pago de una asignación salarial que se adeudaría desde el momento en que estos fueron transferidos desde el fisco a los municipios a principios de los años ochenta. Esta sería una deuda importante e incalculable (se ha estimado es del orden de los USD 12.000 millones) que, además, tendría consecuencias previsionales para algunos maestros afectados. Por ello, el tema fue normalmente eludido y no reconocido por los diversos gobiernos de la Concertación, existiendo incluso fallos en tribunales que amparan esa postura. Sin embargo, y por presiones parlamentarias, en un año electoral como fue 2009, el tema quedó instalado en el debate presupuestario de ese año.

³⁴ Esta idea se ampara en experiencias exitosas en otros países, en particular la desarrollada en EE.UU. “Teach for America”, cuya filial chilena se llama “Enseña Chile”.

³⁵ “En la Educación Media, se entenderá por docente idóneo al que cuente con el título de profesional de la educación del respectivo nivel y especialidad cuando corresponda, o esté habilitado para ejercer la función docente según las normas legales vigentes, o esté en posesión de un título profesional o licenciatura de al menos 8 semestres, de una universidad acreditada, en un área afín a la especialidad que imparta, para lo cual estará autorizado a ejercer la docencia por un período máximo de tres años renovables por otros dos, de manera continua o discontinua y a la sola petición del director del establecimiento. Después de los cinco años, para continuar ejerciendo la docencia deberá poseer el título profesional de la educación respectivo, o estar cursando estudios conducentes a dicho grado o acreditar competencias docentes de acuerdo a lo que establezca el reglamento. Este reglamento sólo podrá establecer los instrumentos de evaluación de conocimientos disciplinarios y prácticas pedagógicas como el medio idóneo para acreditar competencias docentes.”

4.3.2. Nueva institucionalidad para la “educación pública” o educación municipal

Este es un tema que requiere tratarse en profundidad y, por tanto, sólo se describirá cuál fue su rol en el acuerdo³⁶. Como se mencionara anteriormente, la definición de educación pública no dejó conforme a algunos sectores de la Concertación, ya que veían a la educación “Pública” (municipal) en una crisis casi terminal, producto de la mencionada caída de matrícula. Por lo tanto, exigieron al Gobierno como condición para convenir con la oposición de centroderecha, que se elaborara y presentara un proyecto de ley para fortalecer la educación pública. En tanto la oposición, siendo liberada de acordar en este terreno, no hizo mayor cuestión de la firma de un protocolo de acuerdo interno entre el gobierno y sus partidos, que contenía el compromiso del Ejecutivo de presentar dicho proyecto. La Alianza se reservó su opinión para cuando se conociera la propuesta del Ejecutivo. Posteriormente, ya en trámite legislativo de la LGE, el gobierno tuvo que reiterar su compromiso ante los parlamentarios (diputados) y acelerar el envío del proyecto de ley convenido, lo que ocurrió en noviembre de 2008.

La demanda de fondo de los parlamentarios de la Concertación era que había que acabar con la municipalización, según ellos en crisis terminal y sustituirla por otro modelo. Sin embargo, no existía al interior de ese conglomerado político una visión compartida respecto de la mejor forma de hacerlo, lo que se ve reflejado en el informe del Consejo Presidencial para la Calidad de la Educación, que muestra las diversas opciones apoyadas por los integrantes de ese conglomerado. Dicho proyecto se encuentra hoy en el Congreso y será uno de los temas con los que le tocará lidiar al nuevo Gobierno.

5. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE ESTE PROCESO: LECCIONES.

Es difícil describir cada detalle de lo que fue la economía política del proceso detrás del acuerdo, por lo que nos concentraremos en identificar los factores que lo hicieron posible. En particular, en las variables asociadas a construcción de alianzas y liderazgo del proceso, capacidad de administrar y contener conflictos, métodos de trabajo y procedimientos en la construcción de la agenda.

5.1. La construcción de alianzas y liderazgo del proceso

A continuación se mencionan las decisiones que, a juicio de los autores, fueron determinantes para la construcción de alianzas y el liderazgo del proceso:

³⁶ Una descripción con propuestas más detalladas respecto de este debate puede encontrarse en el informe del Consejo Presidencial para la Calidad de la Educación y en varias publicaciones que han surgido luego de que el Ejecutivo presentara en noviembre de 2008 el Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública.

a. *Combinación de políticos y técnicos*

Una primera definición que se realiza desde el equipo de Gobierno es que la fórmula habitualmente empleada de reunir técnicos para que, luego de llegar a un acuerdo, llevaran las soluciones a los políticos (parlamentarios y partidos), al menos en el caso de la Concertación, se encontraba agotada. Ello, producto de que crecientemente el Ejecutivo encontraba resistencias a sus iniciativas por parte de sus propios parlamentarios (díscolos). Por lo tanto, se decidió que el trabajo de negociación incluiría en todas sus etapas, incluso en los afinamientos finales, a los parlamentarios de ambos sectores. Por su parte la Alianza, al trabajar previamente una propuesta global entre técnicos que la validaban con los partidos, consolidó fuertemente la confianza de los políticos de ese sector en sus técnicos.

b. *Importancia de incorporar en el equipo del Gobierno a ministros clave*

El gobierno formó un equipo multisectorial que involucraba a las principales autoridades políticas que llevan la relación con el Parlamento y las que llevan el manejo de las finanzas. Incluso, existió un monitoreo directo de la Presidenta de la República. Lo anterior fue una decisión estratégica política, pero también financiera, que permitió que este acuerdo se convirtiera en tema relevante y estratégico para el propio Gobierno y que, tanto las decisiones políticas como las asociadas a recursos, fueran muy fluidas.

c. *Construcción de confianzas a través de gestos y prácticas*

Ambos sectores entendieron que no iba a ser posible lograr un acuerdo si no existía confianza, la que fue profundizándose durante el proceso. Es por ello que se tuvo especial cuidado en los procedimientos para comunicar y procesar acuerdos y desacuerdos, verificar el apoyo respecto de posibles avances, etc. Tácita y explícitamente se definieron procedimientos y existió una fluida y reservada línea de comunicación a través de varios canales, que nunca se filtró a la prensa. Así, cada punto álgido fue corroborado con velocidad, tanto internamente en cada sector, como entre los sectores y lo convenido, sin excepción, se respetó. Incluso más, se dieron espacios de flexibilidad en ambos sectores, cuando ya en la etapa de detalle, algunos de los acuerdos convenidos entre los técnicos, no tuvieron piso político suficiente.

d. *Fuerte línea de mando y liderazgo en ambos sectores*

Ambos equipos contaron con el respaldo y apoyo de las respectivas principales autoridades, por un lado la Presidencia y, por el otro los presidentes de partido y parlamentarios clave. Adicionalmente, al definir una agenda acotada y no salirse de ese marco, se tuvo un verdadero “tablero de mando” y se aseguró gobernabilidad del proceso, tanto aglutinando a los equipos políticos y técnicos en una agenda temática, como aislando o precisando con mucho mayor detalle, posibles áreas sensibles o de alto conflicto.

e. *Lobby y cohesión de los parlamentarios*

El apoyo y comunicación con los parlamentarios clave de ambos sectores fue uno de los puntos más relevantes, puesto que la alineación de los respectivos congresistas resultaba esencial en el caso de la LGE, una norma de quórum calificado y que, por tanto, requería de amplias mayorías (4/7 de los parlamentarios en cada cámara). Ello exigió muchas horas de trabajo para articular una efectiva comunicación con los partidos y los respectivos jefes de las bancadas en ambos bandos. Asimismo, en algunos casos se debió aceptar disidencias siempre que el acuerdo no estuviera en riesgo, lo que ocurrió en varias ocasiones con parlamentarios de Gobierno, quien vivió un problema más general, complejo y creciente durante este proceso. En efecto, para algunas materias, la Concertación terminó perdiendo la mayoría simple en ambas cámaras.

Se debe también reconocer que los especialistas de las comisiones de ambas cámaras (senado-diputados) fuertemente involucrados en el debate, así como otros importantes líderes de cada partido, contribuyeron de manera fundamental al alineamiento del resto de sus colegas en las votaciones más relevantes. Incluso más, en un clima de mucha efervescencia pública, dado que muchos creían que este tema podía redituarse un fuerte caudal de votos en futuras elecciones, casi todos asumieron con gran responsabilidad el respeto a la palabra empeñada, a pesar de las posibles consecuencias electorales.

f. *Manejo de la información interna*

Muchas veces estos procesos fracasan porque sus integrantes divulgan sus acuerdos y desacuerdos por los medios de comunicación, sobre todo considerando que estos temas son rentables en términos de audiencias. En esta materia, con muy pocas excepciones, el manejo fue extremadamente prolijo por parte del Gobierno, los partidos y parlamentarios de ambos sectores. Sin dejar de comunicar, se evitó abrir discusión sobre temas polémicos durante el proceso de negociación. Incluso se realizó cierta pedagogía política respecto de que los acuerdos necesariamente significan concesiones, neutralizando en parte las voces más radicales.

g. *"Campaña" de difusión hacia autoridades clave en los partidos*

Previo al cierre del acuerdo, se desarrolló por parte del Gobierno una activa política de difusión de los alcances del acuerdo a las respectivas dirigencias partidarias. En particular, a los presidentes de partido y las instancias de decisión institucional de éstos. Así, en más de una ocasión, el acuerdo mismo fue sometido a debate en instancias como comisiones políticas, consejos nacionales y comités centrales. La oposición realizó similar proceso con las directivas ya que, en general, sus parlamentarios mostraron mayores grados de cohesión que sus colegas de Gobierno.

5.2. Capacidad de administrar y contener conflictos

Este es un ámbito en que la mayor responsabilidad recayó principal, pero no exclusivamente, en el Gobierno siendo los principales problemas y sus soluciones las que a continuación se describen.

a. *Efectiva política de control de conflictos*

Este aspecto resulta muchas veces invisible en los procesos políticos, sin embargo resulta fundamental para asegurar la gobernabilidad del proceso. Desde el punto de vista estratégico, si un sector observa que el adversario se encuentra en una posición de debilidad por conflictos internos difícilmente se sentará a negociar. La estrategia que se siguió por parte del Mineduc, quien perdió protagonismo con la creación del Consejo Asesor, fue aprovechar ese tiempo para concentrarse en la contención de conflictos previo al acuerdo. Primero, dando atención preferencial a los estudiantes secundarios, desarrollando dispositivos de alerta temprana frente a la conflictividad de otros actores (estudiantes universitarios, profesores, asistentes de la educación), incluso llegando a acuerdos en materias que pudieran dar origen a conflictos. Al momento de instalarse la mesa, las movilizaciones masivas estaban controladas y en franca retirada. Así, lo que restó, fue acompañar a los dirigentes de estos sectores, realizando la difusión del trabajo que se estaba realizando en la mesa del acuerdo e intercambiando con ellos opiniones acerca de los alcances de mismo.

b. *Dificultad de los opositores al acuerdo para movilizarse en contra de éste*

Desde un inicio existieron fuertes opositores dentro de los movimientos sociales que, si bien eran minoritarios y poco masivos, poseían capacidad para difundir y amplificar su discurso de resistencia a través de los medios de comunicación. En mucho menor grado, existían opositores al interior de cada sector que concurrió a la firma de ese acuerdo, tanto técnicos que lo encontraban insuficiente, como políticos que consideraban que no incluía los aspectos que para ellos eran los más relevantes. Uno de los argumentos más escuchados era que, en educación, que es un espacio privilegiado para la diferencia política, se debía evaluar la conveniencia de llegar a acuerdos que comprometan a muy largo plazo cuando las condiciones son desfavorables.

Dichos sectores fueron incapaces de articular un frente común y fuerte en contra del acuerdo. Lo anterior no implica que no hubo altos y bajos en ese proceso porque, en primer lugar, algunos opositores a nivel parlamentario lograron recuperar terreno. En segundo lugar, porque existió un inesperado conflicto entre el Gobierno y la oposición, que concluyó con la destitución de la Ministra de Educación (acusación constitucional), por un hecho no relacionado al acuerdo. Lo anterior, si bien afectó por un momento las confianzas, sólo logró retrasar el proceso legislativo pero no detuvo el acuerdo mismo debido a la voluntad del Gobierno, los parlamentarios de ambos sectores y los propios partidos de ambas alianzas políticas, quienes apostaron por el acuerdo.

c. *Cohesión dentro de la Alianza*

En general la Alianza no enfrentó públicamente grandes conflictos durante el proceso de negociación del acuerdo lo que, sin duda se debe a la convocatoria y apoyo que tuvo el desarrollo de una propuesta alternativa al proyecto de LGE, que involucró a todos los partidos y centros de estudios del sector y a representantes de los diferentes actores educativos (sostenedores, padres y estudiantes). De todas maneras, ello no implica que no hubiesen habido conflictos internos. En efecto, hubo que enfrentar fuertes críticas por parte de expertos, técnicos, comunidad académica y actores sociales asociados a este sector. Más aún, hubo deserciones dentro de los partidos. Sin embargo, todos aquellos fueron enfrentados con un acercamiento ya sea personal o grupal y, en último caso, aceptando las disidencias.

5.3. Métodos de trabajo y procedimientos en la construcción de la agenda

a. *Existencia de propuestas globales de ambos sectores*

En general, en Chile es el Ejecutivo quien presenta propuestas de la magnitud de la LGE (dado que involucran recursos y, por tanto, los parlamentarios están impedidos a hacerlo) y la actitud de la oposición se puede reducir a criticar o mejorar los aspectos que no le parecen correctos y a aceptar aquellos razonables, lo que impide una mirada sistémica desde ambos sectores. Sin embargo, en este caso la oposición presentó una propuesta global que, si bien pudo hacerla vulnerable a la crítica, le permitió establecer un debate de “igual a igual” sobre la base de proposiciones concretas. Ello facilitó y contribuyó enormemente al acuerdo.

b. *Capacidades técnicas ya articuladas en los equipos de la oposición y del Gobierno*

Cuando se instaló la mesa de negociaciones en ambos sectores ya habían trabajado equipos técnicos que, en ese momento, se encontraban consolidados. Habían madurado y reflexionado acerca de las propuestas, realizado análisis y estudios, revisado sistemas comparados y también analizado opciones alternativas frente a posibles cuestionamientos. Esa experiencia facilitó el consenso de un temario y las profundizaciones en cada uno de esos tópicos. Además, estos equipos habían colaborado estrechamente con los parlamentarios directamente involucrados en el proceso y existían altos grados de confianza mutua.

c. *Método de abordaje sistemático y participativo para enfrentar las diferencias y lograr consensos*

El método de trabajo de la mesa técnico-política (primera etapa del acuerdo) fue determinante para el éxito, principalmente, debido a la rigurosa sistematización de los debates, acuerdos y desacuerdos en cada tema, que quedaron plasmados en un documento técnico que fue fundamental en las etapas finales. En efecto, dicha

mesa estableció un sistema de trabajo donde un miembro de cada sector presentaba la respectiva postura para luego abrir un debate amplio, que agotaba todos los sub-temas. Las conclusiones y discusión se registraban en minutas que circularon entre todos los participantes y que eran zanjadas por los secretarios ejecutivos de cada sector. Ellas reflejaban las posturas, posibles acuerdos y desacuerdos (trabajo de casi dos meses).

Casi paralelamente, se construyó un documento que aborda al detalle el acuerdo, el que constituyó una segunda fase, en la que ambos coordinadores (secretarías técnicas), apoyados por sus equipos y en consulta permanente con las autoridades de gobierno y parlamentarios involucrados, redactaron un documento técnico. Dicho informe debió pasar por la aprobación de los más altos niveles políticos (incluida la Presidenta y también los dirigentes de los partidos³⁷). Pasaría luego a ser el anexo técnico del acuerdo, registrando con mayor detalle el conjunto de acuerdos en los diversos tópicos. Una última fase implicó la redacción del texto legal de materias que se consideró de gran relevancia y que, por tanto, era preferible llevarlas escritas y acordadas de antemano. Dicho texto formó también parte del acuerdo.

d. Trabajo conjunto de las iniciativas legales

Se consideró que no bastaba con lo anterior y, por ello, se estableció un procedimiento consistente en que equipos de Gobierno y oposición y en constante coordinación con parlamentarios, elaboraran las iniciativas legales que serían sustituidas (proyecto de LGE y de Superintendencia). A fines de enero del año 2008 ingresó al Congreso el proyecto sustitutivo de la LGE. En principio, el proyecto de aseguramiento de la calidad (que sustituiría el de Superintendencia) debía ingresar poco tiempo después, sin embargo, el conflicto desatado por la acusación a la Ministra de Educación señalado anteriormente, retrasó en varios meses este procedimiento, ingresando en abril de 2008.

e. Acompañamiento permanente a los parlamentarios de la Comisión de Educación, por parte de equipos técnicos

No obstante el acuerdo previo, los proyectos fueron analizados y largamente debatidos por los congresistas. En ese proceso surgieron nuevamente debates e ideas de los propios parlamentarios frente a cada punto y, en el caso del proyecto de ley LGE, se presentaron más de 500 indicaciones sólo en el Senado por parte de ciertos parlamentarios (mayoritariamente del propio Gobierno, algunos de ellos descolgados de los partidos, quienes ya habían desconocido el acuerdo) con el objeto de trabar su aprobación. Por ello, se implementó un dispositivo de acompañamiento al trabajo parlamentario consistente en equipos de técnicos que, en cada sector,

³⁷ Adicionalmente y en el caso de la Concertación, se realizaron reuniones institucionales de los partidos. En esas instancias se conoció en detalle el acuerdo y ratificó vía votaciones (Comité Ejecutivo Nacional del Partido Radical Social Demócrata, Consejo Nacional del Partido Demócrata Cristiano, Directiva Nacional del Partido Por la Democracia, Comisión Política del Partido Socialista).

trabajaban con sus respectivos parlamentarios los posibles acercamientos. Este nuevo proceso de acuerdo, liderado por congresistas de ambos sectores fue de tal intensidad, sobre todo en el Senado, que puede ser considerado un nuevo acuerdo o un complemento del mismo, conviniéndose en esta etapa el más conflictivo de los temas, la definición de Educación Pública.

6. VISIBILIDAD DEL TEMA EN LA AGENDA PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Los acuerdos siempre corren el riesgo de ser acusados de cupulares y poco participativos. Éste no fue la excepción ya que, sectores minoritarios cuyas propuestas no tuvieron eco, realizaron esa crítica. No obstante, los hechos desmienten dicha afirmación. Por el contrario, es posible señalar que un ingrediente importante del éxito de este acuerdo fue justamente la participación y el apoyo ciudadano que tuvo. En primer lugar, desatado el conflicto, la Presidenta convocó a un Consejo Asesor de amplia y diversa participación (81 miembros). Luego de ello, el Ejecutivo envió proyectos al Congreso, proceso que abrió una amplia discusión pública y donde los propios parlamentarios organizaron innumerables audiencias públicas invitando a dar su opinión a los más variados actores educativos (en toda la discusión de este proyecto de ley se realizaron 128 audiencias y exposiciones, incluyendo a expertos, actores sociales e instituciones). Además, ellos organizaron seminarios en sus respectivos distritos, algunos de carácter regional de amplia participación ciudadana, donde asistieron representantes de los partidarios y detractores del acuerdo. Por su parte, el propio Gobierno, a través del Mineduc, organizó seminarios tanto para difundir como para escuchar la opinión de diversos actores en todas las regiones del país (estudiantes, profesores, administradores, etc.).

Dado lo anterior, y sin temor a equivocarnos, se puede afirmar que el acuerdo y las políticas públicas que de éste se derivan, ha sido uno de los aspectos de la agenda pública chilena que ha tenido mayores grados participación de los ciudadanos en los últimos tiempos. Ciertamente que algunos quisieran aplicar en estos casos mecanismos de democracia directa, sin embargo, ello no pasa de ser más que una aspiración poco realista. Lo anterior se confirma por datos recogidos en una encuesta nacional y representativa³⁸ que recoge las percepciones de los principales actores del sistema escolar, quienes muestran un grado de conocimiento de las leyes fruto del acuerdo bastante alto (60% conoce la LGE y casi 40% el proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación, lo que contrasta con un 25% y 23% que conoce el proyecto de ley de Fortalecimiento de la Educación Pública o la Ley que crea una Subvención Escolar Preferencial, respectivamente). Ello representa una señal importante del grado de involucramiento de la sociedad chilena en este debate y acuerdo, ambos sin duda centrales para su futuro desarrollo.

³⁸ Ese estudio fue realizado por OREALC/PUC/MORI a fines del 2009.

7. CONCLUSIÓN

Un valor especial de este proceso fue que, desde ambos sectores, se comprobó que las respectivas contrapartes buscaban genuinamente alcanzar un acuerdo que beneficiara a los estudiantes y al país. Así, dejando de lado las posturas más extremas, se buscó avanzar en propuestas que, si bien no satisfacían a ninguno de los dos sectores, permitían al país avanzar en pro de un mejor futuro.

Finalmente, un aspecto central a destacar es la importancia de sistematizar estos procesos y mecanismos de negociación y acuerdos porque son de vital ayuda para emprender nuevos desafíos que obligan a la búsqueda de consensos amplios y ojalá de alcance nacional.

REFERENCIAS

- Ávalos, B. (2009). Docentes y Políticas, *Conferencia de PREAL*. Ciudad de México.
- Baeza, J. & Sandoval, M. (2007). Configuración de valores en jóvenes estudiantes secundarios en la Región Metropolitana. *Boletín de Investigación Educativa*, 22 (2), 35-60.
- Banco Mundial (2007). El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile de <http://siteresources.worldbank.org/INTCHILEINSPANISH/Resources/EducacionChile.pdf>
- Barber, M. & Moursehd, M. (2008). Como lo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. Documento de Trabajo N° 41, PREAL. <http://www.ascun.org.co/eventos/CMES-NSESCO/BASICOS/sistemas%20educativos.pdf>
- Beyer, H. (2001). Entre la autonomía y la intervención: las reformas de la educación en Chile. En Larraín & Vergara (Eds.). *La Transformación Económica de Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Boletín N° 6251-04 (2008). “Proyecto de ley que fortalece la educación pública” Biblioteca del Congreso Nacional, www.bcn.cl.
- Boletín N° 5083-04 (2007). “Proyecto de ley sobre el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización”.
- Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1995). Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Contreras, D., Bellei, C. & Valenzuela, J. P. (2008). La agenda pendiente en educación: profesores, administradores y Recursos. Santiago de Chile: Universidad de Chile – UNICEF.
- Darville, P. & Rodríguez, J. (2007). Institucionalidad, financiamiento y rendición de cuentas, *Serie Estudios de las finanzas públicas*. Santiago de Chile: DIPRES.
- Donoso, S. (2010). Dynamics of Change: The Chilean Pingüino Movement and its impact on the Education Agenda, Thesis of MPh International Development Centre, Queen Elizabeth House, Oxford University.
- Elacqua, G., Contreras, D., & Salazar, F. (2008). Scaling Up in Chile, Larger networks of schools produce higher student achievement. *Revista Education Next*, 8 (3).
- Eyzaguirre, B. & Fontaine, L. (2001). Una estructura que presione a las escuelas a hacerlo bien. En Beyer & Vergara (Eds.) *¿Qué Hacer Ahora? Propuestas para el Desarrollo*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- González, J., Cornejo, R., Sánchez, R. & Caldichoury, J. P. (2007). Observatorio Chileno de Políticas Educativas – Universidad de Chile. En: www.opech.cl.
- Iaes, G. & Delich, A. (2009). Los sistemas educativos y cohesión social: la reconstrucción de los común en los estados nacionales del siglo XXI. En: S. Schwartzman & C. Cox

- (Eds.). *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*. Santiago de Chile: UQBAR.
- Informe Consejo Asesor Presidencial de Educación (2006). En: <http://www.consejoeducacion.cl/articulos/InformeFinal.pdf>
- Ley N° 19.070 (1991). Estatuto de los profesionales de la educación. En: Biblioteca del Congreso Nacional. www.bcn.cl.
- Ley N° 20.247 (2008). Modifica el DFL. N° 2, del Ministerio de Educación, de 1998, estableciendo un aumento de las subvenciones a establecimientos educacionales. En: Biblioteca del Congreso Nacional, www.bcn.cl.
- Ley N° 20.248 (2008). Establece Ley de Subvención Escolar Preferencial. En: Biblioteca del Congreso Nacional, www.bcn.cl.
- Ley N° 20.370 (2009). “Establece la Ley General de Educación”. En: Biblioteca del Congreso Nacional, www.bcn.cl.
- Marcel, M. & Tokman, C. (2005). ¿Cómo se financia la educación en Chile?, *Serie Estudios de las finanzas públicas*. Santiago de Chile: DIPRES.
- Montt, P. (2009). El desafío de la calidad en la educación. *Revista Estudios Sociales*, 117.
- Morlino, L. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Navarro, J. C. (2006). Dos clases de políticas educativas. En: David Rockefeller Center for Latin American Studies (Eds). *La política de las políticas públicas progreso social en América Latina*. Cambridge: BID-Planeta.
- Gibbons-Davis, C. M. (2007). Expectations and the economic bar to marriage among low-income couples. En P. England & K. Edin (Eds.), *Unmarried couples with children* (2a ed., pp. 84-103). New York, EE.UU.: Russell Sage Foundation.
- OECD- Mineduc (2004). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile - Paris: OECD*.
- Sartori, G. (1996). Los fundamentos del pluralismo, en *Revista La Política*, Número 1; Liberalismo, comunitarismo y democracia. Barcelona: Paidós.
- Schleicher, A. (2005). La mejora de la calidad y la equidad en la educación: retos y respuestas de políticas. XX Semana Monográfica de la Educación, Políticas Educativas de éxito: análisis a partir de los informes PISA.
- Schleicher, A. (2008). *Reformas Educativas y PISA*. Conferencia Grupo Santillana, Santiago-Chile.
- Valenzuela, J. P. & Bellei, C. (2008). Evolución de la segregación socioeconómica y su relación con el financiamiento compartido: el caso chileno. En: *Libro selección de investigaciones primer concurso de FONIDE*. Santiago de Chile: Mineduc.
- Velasco, C. (2008). El proyecto de ley general de educación y los temas pendientes. Serie de Informe Social, 114. Santiago de Chile: Libertad y Desarrollo.

2.

Cambios en las Regulaciones del Sistema Educativo. ¿Hacia un Estado Evaluador?*

*Sergio Martinic**

1. INTRODUCCIÓN

Existe un amplio consenso en el país en que los resultados de la reforma educativa están muy lejos de lo deseado.

Una mirada general de la evaluación de los aprendizajes en los últimos 20 años constata esta situación. Pese a los mejoramientos en la cobertura y eficiencia del sistema los resultados de aprendizaje –medidos a través del SIMCE– se mantienen en un nivel medio para el conjunto del sistema. Por otra parte, no se constatan grandes cambios en la distribución social de los mismos, manteniéndose resultados altamente estratificados e inequitativos (OECD, 2004).

Los análisis de estos resultados suelen atribuir a las familias y a los profesores una gran responsabilidad en el problema. Existe evidencia estadística que muestra con fuerza esta relación. Sin embargo, aquí no se agota la explicación.

En efecto, diversos estudios destacan la importancia de factores relacionados con la calidad de las políticas que se implementan y la eficacia de las escuelas donde se llevan a cabo. Hay políticas que tienen problemas en sus diseños o que no han considerado bien las necesidades y realidades del contexto de los grupos beneficiarios. En estos casos, los resultados no tendrán impacto en la solución del problema. Por otra parte, ninguna política de mejoramiento de aprendizajes será exitosa si no cuenta, a la vez, con un buen liderazgo directivo en las escuelas; un clima interno de confianza y una estrecha cooperación entre escuela y familia. El problema es así más complejo de lo que aparece.

* El autor agradece los aportes de Christian Maroy, Bernard Delvaux y Vincent Dupriez del GIRSEF, UCL, Bélgica. Todos ellos hicieron sugerencias y comentarios a una versión preliminar de este texto. He tomado en cuenta de la mejor forma posible sus ideas y los errores que pueden contener son fruto de mi responsabilidad. Del mismo modo agradezco el trabajo de apoyo y de asistencia de investigación de Ps. Patricia Argüelles B., candidata a Doctora en Ciencias de la Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

** Antropólogo y Phd. Sociología. Profesor Facultad de Educación Pontificia Universidad Católica de Chile.

Tradicionalmente las políticas públicas se han conceptualizado como un marco general de acción gubernamental que tiene etapas sucesivas que cumplir tales como identificación del problema; diseño de la política; implementación y evaluación de sus resultados (Muller, 2008).

Esta visión secuencial de la política considera la implementación como un procedimiento o acción normativa de las decisiones que se han tomado en la cúpula del sistema. No se considera la intervención de los actores intermedios; la redefinición de las mismas políticas en escenarios locales o regionales de aplicación; los límites institucionales y de recursos locales; la intervención de los propios grupos de interés (que favorecen o se oponen) a las políticas y que muchas veces logran cambiar objetivos, métodos, beneficios y recursos asignados, entre otros.

Para resolver este tipo de problemas no basta con mejorar la calidad técnica del diseño de las políticas, dictar nuevas leyes, normas o perfeccionar al máximo los sistemas de supervisión. Este tipo de reformas tienen un límite y, a partir de cierto punto, no funcionan.

Para Dove (1991) el cambio se consigue a través de algo más profundo: una verdadera redefinición de la organización del sistema público; de su racionalidad y de las interacciones de los distintos actores con el Estado que las regula. Ésta es la problemática de la “*governance*” y que se relaciona con la gobernabilidad y las coordinaciones que garantizan que un sistema complejo funcione.

Las regulaciones aluden a los principios institucionales que permiten la *governance* del sistema y la coordinación de expectativas y acciones entre los actores en los distintos niveles de acción. Se trata en otras palabras, de las “reglas del juego” en el cual participan los actores al interior del sistema (Dove, 2001) y de los mecanismos de interpretación y de control que permiten la coordinación de profesores, directivos estudiantes y familias en el sistema educativo, en sus distintos niveles (Maroy, 2008; Reynaud, 1991).

No alude sólo a las leyes, reglamentos y normas explícitas que regulan las acciones, deberes y derechos de los sujetos. También se refiere a las prácticas culturales e institucionales que, de un modo casi natural, condicionan implícitamente las coordinaciones y lo que se debe hacer o no en un contexto determinado.

La calidad y efectividad de estas coordinaciones es lo que está en cuestión hoy día en Chile. Después de la implementación de diversas iniciativas de política, algunas exitosas y otras no, los resultados han llegado a un límite. A partir de ese punto no hay grandes transformaciones, salvo que exista un cambio más profundo que aborde las reglas del juego del sistema, las interacciones que tienen los distintos actores y que se reorganicen las relaciones entre el Estado, los establecimientos educativos y la sociedad.

Hoy día estamos frente a cambios trascendentales que reordenan las relaciones entre las instituciones y los actores al interior del sistema. La hipótesis que desarrollaremos en este artículo es que somos testigos de un fin de ciclo de reformas y del inicio de otro, cuyas señales consolidan la organización de un Estado Evaluador.

2. CICLOS DE REFORMAS

En los últimos 30 años se han realizado dos grandes reformas que han cambiado los paradigmas y principios de base de la organización del sistema educativo.

En 1981, en el contexto autoritario del Régimen Militar, se inició la municipalización de la educación y se instituyeron en el campo educativo principios de regulación basados en el mercado y en la competencia entre escuelas.

Esta reforma cambió la institucionalidad del sistema educativo transfiriendo la administración de los establecimientos públicos desde el Ministerio de Educación a los municipios. Por otra parte, desde el punto de vista del financiamiento, se subsidia la demanda a través de una subvención por asistencia de alumnos y que paga el Estado a los sostenedores de establecimientos municipales y particular subvencionados.

En los años 90, con la llegada de la Democracia, se inicia otra reforma educativa que recupera para el Estado un mayor poder de regulación basado en el control del currículo, de la pedagogía y, principalmente, de la evaluación de resultados. Durante toda la década, las políticas insisten en cambios propios de los procesos educativos que ocurren en los establecimientos y aulas. De un modo consistente y gradual, se implementan acciones focalizadas y universales que mejoran sustantivamente los factores y condiciones del trabajo pedagógico de los profesores en las escuelas.

En el año 2006, a meses de iniciado el Gobierno de Michelle Bachelet, se desarrolló un importante movimiento de estudiantes secundarios que demandó más calidad y más igualdad en el sistema educativo. Este movimiento generó un amplio debate público y contó con apoyo mayoritario de la ciudadanía.

El movimiento dio cuenta, entre otros factores, de la inconformidad de los estudiantes con los resultados desiguales que separan fuertemente a los que estudian en establecimientos públicos de aquellos que lo hacen en establecimientos privados.

El debate público se canalizó en el trabajo e Informe Final del Consejo Asesor Presidencial, organizado por la Presidenta. Su documento sintetiza el consenso y principales disensos sobre los problemas que afectan al sistema educativo nacional. Este Informe es el punto de partida de proyectos legislativos del Gobierno orientados a cambiar la institucionalidad y el marco regulatorio del sistema educativo vigente hasta el momento.

En el año 2009, después de mucha discusión ciudadana y parlamentaria, se aprobó la Ley General de Educación, que sustituye a la Ley Orgánica Constitucional en Educación (LOCE) que reguló el sistema hasta la fecha. En la actualidad sigue en el Parlamento un proyecto de ley que propone un sistema de Aseguramiento de la Educación Básica y Media creando a la vez dos instituciones: la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad.

Este conjunto de leyes rediseña el marco regulatorio, crea nuevas instituciones y establece coordinaciones y principios que mueven las regulaciones hacia un mayor control público del sistema. Se proponen cambios en los ciclos escolares, se definen estándares de calidad que las escuelas deben alcanzar y todo el sistema se organiza en función de rendiciones de cuenta y controles coordinados entre las distintas instituciones. Se avanza así hacia una institucionalidad estatal “más robusta, exigente y más equitativa en educación” (Cox, 2007, p. 186).

En marzo del 2010 se inicia el Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), que debe implementar las nuevas leyes aprobadas e iniciar los cambios del sistema en el marco de los acuerdos y consensos alcanzados. Si las políticas responden a los acuerdos, se consolidará una reforma que llevará al sistema a mecanismos de regulación propios de un “Estado evaluador”.

3. EVOLUCIÓN DE LOS MODOS DE REGULACIÓN

Esta transición ocurre en el marco de un proceso social de más larga duración, que da cuenta de sucesivos cambios en las regulaciones del sistema educativo. Estos cambios no son totales ni ocurren de un momento a otro. Cada modo de regulación marca su predominio en un periodo determinado pero, al mismo tiempo, contiene resabios de regulaciones anteriores y anuncios de nuevos modos que, una vez dadas las condiciones sociales para su instalación, se extenderán a todo el sistema.

En la década de los 60' el sistema educativo debió enfrentar las necesidades de una población mejor calificada y, al mismo tiempo, responder a las demandas de integración social de amplios sectores, conceptualizadas entonces, como población marginal.

La reforma educativa del año 1965 produce un cambio en los ciclos escolares; aumenta la escolaridad obligatoria de 6 a 8 años; cambia el currículo e inicia un plan masivo de formación de profesores. Los resultados inmediatos son ampliación de la cobertura; mejoramiento de la infraestructura; aumento de la asistencialidad y una reforma curricular que pone al día los conocimientos que se enseñaban en la escuela.

En todos los años 60 y hasta inicio de los 70 se consolida un sistema mixto de educación con fuerte presencia de la educación pública. El sistema educativo se coordinaba desde el centro y los profesores formaban parte de los funcionarios del sistema público de Educación. Las políticas descansaban, en gran parte, en las negociaciones y compromisos que se lograban entre un fuerte sindicato de profesores y trabajadores de la educación (SUTE) y un ministerio de Educación, que actuaba como cabeza de la red pública de establecimientos, administrando, a su vez, la totalidad del presupuesto del sector (Nuñez Prieto, 1990, 2001; Rocco & Celis, 1974; Larrañaga, 1995).

Como en el resto de América Latina, el sistema educativo encontraba en el Estado un fuerte referente material y simbólico tanto en relación con la gestión y financiamiento del sistema como con la provisión de un sentido universalista que expresaba los valores de integración social y de acceso al conocimiento de la población (Tiramonti, 2005).

Este modo de organización y de regulación del sistema educativo que predominó hasta comienzo de los años 70 responde a un régimen “*burocrático profesional*” y que, en educación, se caracteriza por una estructura centralizada del sistema; dependencia de escuelas y profesores del Ministerio y autonomía de los profesores para el ejercicio de la docencia (Maroy, 2006, 2008).

Este sistema público de educación se consolidó en el país gracias a la acción de gobiernos de distinto signo político, que adhirieron al concepto de Estado Docente.

Este sistema garantizó la expansión del sistema educativo logrando un aumento progresivo de la cobertura y que creció a un promedio de 5,4% anual entre 1960 y 1974 (Riesco, 2007, p. 246).

En los años 80 se produce un cambio profundo en esta organización y tendencia. Este funcionamiento y modo de regulación no era consistente con las transformaciones económicas y políticas iniciadas por el Gobierno de A. Pinochet en 1973.

La municipalización de la educación comienza en 1981 y con ello un conjunto de transformaciones orientadas a modernizar el sistema educativo. Los principios de mercado y de competencia, ya instalados en las políticas públicas y en la sociedad como categorías rectoras del orden social, se instalan en el sector de educación.

Se introduce el mercado como mecanismo regulador; la competencia de escuelas como criterio de calidad y el pago por alumno que asiste (voucher) como modalidad de financiamiento (Gallego, 2007).

Siguiendo la conceptualización de Ozlak (1999) la reforma iniciada es una reforma “hacia afuera” y que transfiere al sector privado y a los municipios la gestión y administración de gran parte de los servicios educativos. Este proceso va acompañado de una reducción del aparato estatal; disminución de los recursos públicos del sector y traspaso de servicios a una incipiente industria privada que observa con interés el campo educativo como sector de inversión y rentabilidad.

Estas transformaciones cambian las bases de organización del sistema educativo. El concepto de Estado-Docente, propio del modelo burocrático-profesional, pierde sentido y vigencia instalándose el mercado y la competencia entre escuelas como principios organizadores del sistema educativo. Este modo de regulación ha sido llamado de “cuasi mercado”. Se trata de un cambio profundo en la institucionalidad y cultura del sistema y que marcará el paso de un modelo organizacional “burocrático-profesional” a otro “post burocrático” (Maroy, 2008).

Entre los resultados de este proceso cabe destacar la descentralización y el aumento de la matrícula de los establecimientos educativos particular-subvencionados. Entre 1980 y 1990 el número de establecimientos privados subvencionados por el Estado aumentaron prácticamente en un 50% (de cerca de 2000 a 3000) y la matrícula aumentó en el periodo de un 19,6% a un 32,3% (Cox, 1999). Estas tendencias siguieron con fuerza hasta el presente y, en el año 2008, los establecimientos particular-subvencionados alcanzaron un total de 5.263 representando el 44% de las unidades educativas del país y atendieron al 48% de la matrícula escolar. En contraste, la Educación Municipal bajó su matrícula desde un 78% el año 1981 a un 47% en el año 2008 (Corvalan, Elacqua, & Salazar, 2008).

En los años 90' se inicia un nuevo ciclo de cambios que coincide con el retorno a la Democracia. Desde entonces se implementan políticas que, en la terminología de O. Ozlak (1999), pueden denominarse reformas “hacia adentro” y que intervienen principalmente en los procesos y prácticas pedagógicas. Los problemas claves a resolver son los de calidad de los aprendizajes y su desigual distribución social. Para enfrentarlos se decide actuar sobre los procesos educativos; esto es, sobre los modos de gestión y evaluación del sistema, las prácticas pedagógicas y los contenidos curriculares que se transmiten en la escuela.

El Gobierno de P. Aylwin (1990-1994) asume que es posible realizar estos cambios sin intervenir en la organización institucional del sistema. Un cambio en

dicha dirección implicaba sustituir la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) lo que era prácticamente imposible en la época, por la falta de consenso en el parlamento.

Por ello, las políticas educativas de los gobiernos de la Concertación por la Democracia (1990-2009) siguieron otra dirección. Asumiendo los límites institucionales decidieron actuar sobre los contenidos y los procesos pedagógicos. Se asumió que éste era el camino para mejorar la calidad y disminuir las brechas observadas en los aprendizajes. Por otra parte, y para contralar los efectos negativos de los principios de mercado, se promovieron políticas que definieron estándares de calidad más altos para todos los establecimientos y programas focalizados que atendieran de un modo especial a los establecimientos con mayores problemas. No es objeto de este artículo abordar las distintas políticas implementadas desde 1990 y sus resultados. Para mayor detalle sobre éstas ver Cox (1999, 2007); Brunner & Peña (2007) entre otros.

¿Hacia un Estado Evaluador?

Pese a los logros de las acciones implementadas desde 1990, se constató a lo largo de los años una tensión entre dos políticas de reformas coexistentes pero ideológicamente en conflicto (OCDE 2004). Por un lado, la idea de que los mercados educacionales, con competencia entre escuelas, pueden favorecer la calidad de los aprendizajes. Por otra, la noción de que el gobierno central debe intervenir en el sistema educacional con una clara visión de lo que constituye una buena educación.

Esta tensión se enfrenta definiendo políticas que equilibran los dos principios y que son propios del modo de regulación definido como “Estado evaluador”. En este marco, las políticas favorecen, por una lado, la libre elección y autonomía de los establecimientos y, por otro, la definición de metas educativas a lograr y acordadas a través de un contrato entre el Estado y las unidades descentralizadas. Diferentes países han asumido este modelo, entre ellos varios de Europa, el que surge como alternativo al “cuasi-mercado” y la competencia entre las escuelas (Maroy, 2008).

No existe un modelo único de Estado Evaluador y se observan tendencias y distintos estilos de su realización en el contexto internacional.

En el caso chileno, y a modo de hipótesis, sostenemos que la construcción de este modelo se realiza a través de dos fases. La primera, centrada en el currículo y en la pedagogía (1994-2005) y la segunda, en los resultados y en la rendición de cuentas (2008 en adelante).

En la primera fase se trata de generar una cultura de evaluación e instalar dispositivos institucionales para su funcionamiento. La segunda es más exigente en cuanto a las consecuencias que tiene la evaluación para la acción y responsabilidades de los actores del sistema.

En el primer periodo se emprenden diversas políticas en las que destaca la reforma curricular. Con ello cambian los contenidos de enseñanza y se vuelven más exigentes con el fin de responder a los requerimientos de una sociedad cada vez más globalizada.

Se mejora el sistema de evaluación que monitorea los resultados de aprendizaje (SIMCE) pasando de un sistema basado en normas a otro en base a criterios y luego a estándares. Se instalan, a su vez, nuevos sistemas de evaluación tales como SNED (desde 1990) y evaluación de desempeño profesional docente (desde 2003). Todos estos sistemas esperan producir mejoras a través de incentivos y presión externa por resultados.

En el segundo periodo, marcado en gran parte por las respuestas gubernamentales a la crisis desatada por el movimiento estudiantil del 2006, se diseña un sistema con consecuencias más fuertes y con una institucionalidad que define estándares de operación y de resultados más altos, control de logros y sistemas de incentivos y de castigos tanto para las escuelas como para los actores del sistema (profesores, directores, sostenedores).

En este rediseño el Estado adquiere más peso en la regulación y, para ejercerlo, se propone crear dos nuevas instituciones: Superintendencia de Educación y Agencia de Calidad. Las escuelas, a su vez, adquieren la responsabilidad de rendir cuentas y asumen la tarea de alcanzar estándares de calidad previamente definidos (Brunner & Peña, 2007; Cox, 2007)

Un buen ejemplo de este modo de regulación, y de su complejidad, es la Subvención Educacional Preferencial (SEP) actualmente en ejecución. Ésta es una política convertida en ley, que relaciona la subvención con los resultados obtenidos por las escuelas subvencionadas (ver artículo de J. Weinstein, en este libro). El resto sólo es un diseño definido en la nueva Ley General de Educación, aprobada en el año 2009, y en el proyecto de Aseguramiento de la Calidad aun en discusión en el parlamento (ver artículo de X. Vanni & J. Bravo en este libro).

La aprobación de la Ley de Aseguramiento será un hito en el cambio de un ciclo de reformas y el inicio de otro. La aprobación supone la construcción de nuevos consensos interpretativos, pedagógicos y normativos y, al mismo tiempo, la formación de una alianza social y política que permita sostener tales consensos e implementar con eficacia los cambios que supone el nuevo ordenamiento legal.

4. CAMBIO DE PARADIGMAS DE LAS POLÍTICAS

Los ciclos de reformas, brevemente descritos, dan cuenta de diferentes paradigmas en los cuales han descansado las decisiones y definiciones de políticas. Estos se aprecian, particularmente, en las teorías de acción y en los conocimientos que orientan las prácticas de los actores en los distintos contextos y ámbitos de funcionamiento del sistema educativo.

Por paradigma entendemos los valores, conocimientos y orientaciones que constituyen el referencial de la acción pública (Muller 1995; Maroy, 2006; Draelants & Maroy, 2005). El concepto de referencial alude a los sistemas de ideas que dan sentido a la acción pública y a las relaciones que tienen los actores entre sí en el campo de discusión, diseño e implementación de las políticas (Sabatier & Schalager, 2007).

Los referenciales tienen una doble cualidad. Por un lado estructuran modos de pensar y, por otro, constituyen una herramienta para pensar y modificar lo real. Los referenciales tienen estabilidad en el tiempo y permiten sostener los consensos,

por ejemplo, en torno a un diagnóstico y las ideas centrales de las políticas educativas a implementar. Pero, al mismo tiempo, se transforman cuando se produce una disonancia entre la interpretación, la realidad construida y la acción que se despliega en ella.

Siguiendo a Müller (1995) y Maroy (2008), los aspectos principales de un paradigma son (a) los *valores de referencia*, que definen las grandes orientaciones de la acción pública y aluden a las orientaciones axiológicas en las cuales descansan las políticas; (b) las *normas* que definen los principios de acción a partir de la distancia que se establece al evaluar lo real percibido y lo real deseado y (c) las hipótesis o *teoría de acción* que orienta las iniciativas de políticas en un contexto y momento determinado.

A modo de hipótesis es posible sostener que los sucesivos ciclos de reformas se han basado en diferentes paradigmas transformando, consecuentemente, los valores, normas y el conocimiento de base del sistema educativo. Sin embargo, esta transformación no es total, produciéndose en el tiempo la coexistencia y conflicto entre paradigmas diferentes. Todo ello hace más compleja la coordinación y sintonía entre los actores responsables de implementar las políticas en los distintos niveles y organizaciones del sistema.

En los años 80' la competencia entre las escuelas, la selección de estudiantes y el logro individual reemplazan las referencias axiológicas que, en el sistema anterior, estaban más relacionados con la integración social, la cooperación y la igualdad.

La descentralización del sistema y los cambios en el financiamiento y en la institucionalidad instauran una nueva realidad en el sector. Predomina la economía como conocimiento para fundar la racionalidad de decisiones y el sistema escolar, como señala Maroy (2008), comienza a percibirse como una organización instrumental cuya finalidad única es la de lograr el aprendizaje de las habilidades y conocimientos requeridos por la sociedad.

La teoría de acción del periodo descansa en la hipótesis de una estrecha relación entre la libre elección de los padres, la competencia entre escuelas y la calidad de los resultados de aprendizaje. El Estado entrega un subsidio a las escuelas, por alumno, asumiendo que los padres elegirán los establecimientos que tienen mejores resultados de aprendizaje. Se flexibilizan las condiciones de entrada para que privados sean reconocidos como sostenedores y organicen establecimientos que compitan con los públicos.

Esta teoría de la acción no produjo los resultados prometidos. Se ha demostrado que la calidad de los resultados está más asociada a la selección que realizan los establecimientos de sus alumnos que a la elección que realizan los padres. Una proporción pequeña de los padres realmente puede elegir establecimiento y, cuando lo hacen, no eligen necesariamente por la calidad de los aprendizajes. Por otra parte, cuando los padres no pueden elegir, se ven obligados a aceptar las ofertas disponibles, frente a los cuales no existen herramientas ni posibilidades de exigir calidad (Bellei, 2008; Raczynski, Salinas, de La Fuente, Hernández, & Lattz, 2010).

Las políticas implementadas en los años 90' se hacen cargo de estos problemas e introducen cambios en la teoría de acción. Estos cambios recuperan para el Estado un mayor poder y control, pero sin producir cambios en las bases del paradigma de cuasi mercado.

La nueva teoría de acción pone el acento en los contenidos y procesos de enseñanza en los establecimientos. El movimiento de las políticas es “hacia adentro”, con énfasis en los cambios curriculares y pedagógicos, sin producir grandes transformaciones en la institucionalidad del sistema.

La hipótesis de la reforma de los años 90 descansó, precisamente, en la combinación de elementos de Estado y mercado y las políticas diseñadas dan cuenta de esta opción.

Por un lado aquellas que fortalecerán el rol del Estado tales como el Estatuto Docente; los Programas Focalizados, la Reforma curricular, la Jornada Escolar Completa y los aumentos salariales comunes a todos los docentes. Por otro, aquellas que fortalecen el mercado tales como financiamiento compartido, fortalecimiento del SIMCE (publicación de resultados, elaboración de rankings), financiamiento de infraestructura privada para establecimientos con Jornada Escolar Completa, incentivos salariales por desempeño medido (SNED), trato igualitario al sistema privado y municipal, entre otros (Bellei, 2008)

Estas políticas logran resultados importantes a nivel de eficiencia y efectividad del sistema. Se llevan a cabo acciones más exigentes en los contenidos y en las prácticas pedagógicas esperadas en la sala de clases. Aumentan las evaluaciones y los procesos de capacitación a los profesores en servicio. La supervisión se transforma poco a poco en un servicio más cercano al apoyo pedagógico que al control administrativo. Sin embargo, y pese a todo el esfuerzo realizado, los resultados de aprendizaje están lejos de lo esperado y no logran romper la desigual distribución social que separa los rendimientos de las escuelas privadas, de las públicas o municipales.

Por otra parte, la hipótesis de articulación de políticas que favorecen, por un lado, el mercado educativo y, por otro, más control por parte del Estado, profundiza una tensión al interior del sistema que se expresa, entre otras cosas, en una doble regulación que perjudica, finalmente, a las escuelas municipales y sus capacidades para actuar en un contexto de competencia con los sostenedores particular-subvencionados.

El movimiento estudiantil de 2006 expresa, en gran parte, los logros y los problemas de la teoría de acción que animó las políticas hasta entonces. Aumentó la cobertura de prácticamente todos los niveles; mejoró la eficiencia y efectividad de los procesos pedagógicos, pero no logró reducir las desigualdades y ofrecer alternativas para una población con altas expectativas educacionales. El temor a un futuro sin salida animó gran parte de las ideas de dicho movimiento.

Modos de regulación y cambios culturales

Los cambios en los modos de regulación y las teorías de acción se realizan en un contexto mayor, que da cuenta de las transformaciones que afectan las funciones de la institución escolar y de sus relaciones con la sociedad.

Diversos autores señalan que asistimos a un cambio en la escuela, que se expresa, entre otros aspectos, en el tránsito de una institución que cumplía funciones de socialización relevantes para la sociedad a otra orientada a la producción de competencias y de títulos escolares importantes para el individuo (Dubet, 2007; Maroy, 2008). Este movimiento establece nuevas relaciones entre normas, valores

e individuos, redefiniendo la socialización y el rol que tiene la familia y la escuela como institución (Dubet & Martuccelli, 2000; Mayer, 2009).

Históricamente la escuela se construyó como una institución a través de la cual la sociedad desarrollaba su proyecto cultural. Parte importante de las disputas políticas del siglo XX en torno a educación pública y privada, laica o confesional, daba cuenta de la estrecha relación que se establecía entre los valores y saberes que enseñaba la escuela y la construcción de identidades y modelos culturales deseables.

La escuela descansaba en la fuerza de la institución. Lo importante era estar en ella. La institución escolar estaba más centrada en su función socializadora y los saberes se subordinaban a los valores. Para cumplir esta función la escuela transmitía reglas, conocimientos y valores que fortalecían la comunidad y los sentimientos de pertenencia del individuo a un colectivo mayor.

Estar en la escuela significaba a la vez estar integrado y ser reconocido por una comunidad. No había grandes diferencias entre establecimientos privados y públicos y estos atendían a una población escolar pequeña y homogénea. Aún más, es posible afirmar, que la representación de movilidad social estaba más asociada al reconocimiento de integración a una comunidad diferente a la de origen, más que a un ingreso o cambio de status económico.

Hoy día asistimos a un cambio profundo tanto en la cobertura y organización del sistema como en la visión cultural de sus sentidos y funciones. Estas transformaciones se relacionan, por una parte, con la masividad que alcanza la cobertura educacional y, por otra, con los cambios culturales propios de la sociedad del conocimiento.

La escuela deja de ser una institución al servicio de proyectos culturales compartidos, para constituirse en una organización orientada a producir y enseñar competencias útiles para los individuos y a generar títulos que certifiquen dichas competencias (Maroy, 2009).

En la era post-burocrática las escuelas no deben perder su función de producción. Pese a que en los proyectos educativos se declaren fines valóricos, en la práctica los establecimientos están obligados a cumplir su función de producción por excelencia: los aprendizajes cognitivos de los estudiantes. El factor de distinción de un establecimiento respecto a otro no son las identidades sociales y culturales de cada proyecto educativo, sino, los puntajes obtenidos en los aprendizajes de los alumnos.

Los fines y sentidos de la educación evolucionan en esta dirección. El CIDE aplicó un cuestionario, en el año 1999, a una muestra representativa de 4.591 apoderados de 220 establecimientos educacionales. Entre los resultados obtenidos se constató que cerca del 73% de los padres señalaba que la preocupación central de la educación debe estar relacionada con el desarrollo de intereses, actitudes y valores del niño (CIDE, 1999).

Esta tendencia cambia radicalmente 10 años después. En la encuesta realizada por PUC-MORI, a fines del 2009, se observa que la mayor parte de los entrevistados considera que lo más importante es la entrega de conocimientos (50,9%) y sólo un 18,7% piensa que la educación debe estar centrada en la enseñanza de valores.

Tabla 1 ¿Qué considera es lo MÁS IMPORTANTE que debe entregarle la escuela a su hijo(a)?

	Dependencia de colegio en que estudia su hijo(a)				Total
	NS/NR	Municipal	Privado. Subv.	Privado	
NR		0,3			0,1
Conocimientos	44,4	56,4	47,4	47,5	50,9
Un ambiente cálido y seguro		6,1	4,4	5,9	5,2
Valores	33,3	12,2	21,8	26,3	18,7
Formación religiosa		1,3	1,7	2,5	1,6
Disciplina		5,1	5,4	4,2	5,1
Herramientas para el trabajo		8,7	7,3	3,4	7,3
Redes de contacto		0,3			0,1
Seguridad en sí mismo	11,1	2,3	2,7	3,4	2,7
Buenos resultados en el SIMCE		0,8	0,8	1,7	0,9
Buenos resultados en la PSU	11,1	2,6	2,5	3,4	2,7
Acceso a la educación superior		4,1	6,0	1,7	4,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: OREALC-PUC-MORI, 2009.

En 10 años la tendencia se ha invertido. Como se aprecia en la tabla, un 66,5% considera que la tarea principal de la escuela es la entrega de contenidos cognitivos e instrumentales (conocimientos, herramientas para el trabajo, buenos resultados en SIMCE y PSU). Por otra parte, un 33,4% destaca que lo más importante de la escuela es la entrega de contenidos de socialización más amplios tales como valores, un ambiente cálido, disciplina, seguridad en sí mismo, formación religiosa y redes de contacto. Los padres de alumnos que asisten a escuelas municipales privilegian la entrega de conocimientos y, en cambio, la enseñanza de los valores son destacados principalmente por los padres que tienen sus hijos en establecimientos privados.

Estas orientaciones están estrechamente asociadas al aumento de expectativas de estudios en la Universidad, como continuidad casi natural al finalizar la Enseñanza Media. Todas las investigaciones coinciden en que la gran aspiración de las familias de hoy es que sus hijos lleguen a la Universidad. Esta aspiración es predominante en todos los sectores sociales y tipos de dependencia de los establecimientos. De este modo, los objetivos de conocimiento y de preparación para la universidad pasan a convertirse en el objetivo principal de la educación.

Estas transformaciones ocurren con diferencias importantes de subrayar entre la educación pública y la educación privada.

En la educación privada los proyectos educativos sufren profundas transformaciones. Si se analiza, por ejemplo, la evolución de sus proyectos educativos –muchos de ellos de Iglesia– se constata una tensión difícil de resolver entre el sello del proyecto formativo y confesional y la preocupación por lograr una buena posición en la medición de los aprendizajes y en el acceso de sus estudiantes a la Universidad.

Se ha producido un aumento de las expulsiones en los establecimientos particular subvencionado y privado. El argumento es que, bajo presiones de mercado, las escuelas necesitan posicionarse y deben competir para captar a los mejores estudiantes, obtener así la mejor ubicación en el ranking y mejorar su imagen lo que les permite captar, a su vez, buenos alumnos. Ha sido necesario crear mecanismos de mercado para que las escuelas acepten alumnos “en riesgo” o alumnos vulnerables (15% de incentivos por retención, entre otros).

En la educación pública o municipalizada ocurre un proceso diferente. Sólo algunos de los establecimientos podrán alcanzar resultados distinguidos y la gran mayoría de ellos no podrá competir ni tendrá un lugar privilegiado en el ranking de los puntajes Simce y PSU.

Existen así, en la Educación Pública, racionalidades y trayectorias diferentes. Los establecimientos que tienen el estatus de emblemáticos, están centrados en los aprendizajes y compiten con los establecimientos privados, por un buen lugar en el ranking de los establecimientos. El éxito de estos descansa, en gran parte, en la selección de sus alumnos, en la tradición y en una acción pedagógica concentrada y dirigida a los aprendizajes.

Los segundos, asociados principalmente a los establecimientos municipales, integran a una población heterogénea y vulnerable, compiten por retener y atraer a buenos estudiantes, pero sin grandes logros de aprendizajes ni una buena posición en el ranking de los establecimientos. Los énfasis de la acción pedagógica, en muchos de estos casos, estará centrada en las habilidades sociales y ciudadanas. Es decir, priorizarán objetivos de socialización.

En síntesis, las transformaciones de la institucionalidad y de los principios de regulación se relacionan con cambios culturales mayores, que afectan a la institución propiamente tal.

La descentralización del sistema, el financiamiento por asistencia y la competencia entre escuelas va produciendo, en el tiempo, dos procesos estrechamente relacionados entre ellos.

Por un lado, establecimientos asociados a sistemas públicos y privados sin conexión entre sí y altamente segmentados y, por otro, la pérdida de sentido o de relevancia de la educación para parte importante de sus estudiantes y familias.

El primer proceso, como señala Tiramonti (2005), va acompañado de la pérdida del valor simbólico del Estado como operador del interés general. Se pierde un referente común de orden. El segundo, informa que las escuelas públicas dejan de ser percibidas como una opción válida, al no ofrecer posibilidades reales de logro y de movilidad social. Se construyen así mundos, relaciones y códigos culturales y normativos fragmentados (Tiramonti, 2005; Cornejo, González & Caldichoury, 2007).

En esta transformación se instala un nuevo tipo de distinción asociada al tipo de establecimiento al cual se asiste. Hoy día la percepción de calidad está estrechamente asociada a la dependencia del establecimiento.

Representaciones sociales de la educación

Los cambios de paradigma de los procesos de reforma también han incidido en la construcción de representaciones sociales sobre la calidad de la educación y

que sustentan la opinión pública y orientan la práctica de los actores en el campo educacional.

Para S. Moscovici (1969, 1976) las representaciones constituyen un conocimiento práctico, socialmente elaborado, que se adquiere a través de experiencias comunes, educación y comunicación social. Este conocimiento da sentido y contribuye a interpretar hechos y actos que son compartidos (Jodelet, 1986; Abric, 2001; Pereira de Sá, 1994).

En una sociedad diferenciada como la nuestra existirán sistemas de ideas y principios organizadores, compartidos por toda la sociedad, como también ideas y principios propios de cada grupo social que dan cuenta de sus particulares modalidades de ser y de integrarse en la vida social. Estos sistemas se basan, entre otros, en las experiencias de generaciones; en el capital cultural adquirido; en las creencias y saberes prácticos de campos de acción específicos y en la influencia que tienen los datos y conocimientos técnicos o científicos sobre el pensamiento de sentido común.

Las representaciones constituyen ideas que tienen una lógica y lenguaje propio que ordenan cognitiva y afectivamente realidades muy cercanas y prácticas o bien realidades más lejanas y externas a la experiencia directa de los sujetos (Farr, R., 1998).

Las encuestas de opinión pública dan cuenta de la evolución de las representaciones sociales sobre educación que, a modo de hipótesis, es posible relacionar con los cambios más profundos que han ocurrido a nivel de paradigmas y de los modos de regulación (CEP 1992, 2003, 2006; CIDE 2006; 2008, UDP 2007).

La escuela y el liceo tienen una alta valoración en la población. En las representaciones de la educación, la escuela aparece como la institución que garantiza la movilidad social. Para llegar a ser alguien en la vida es necesario tener educación, de lo contrario se es un “cero a la izquierda”. En las representaciones “ser alguien” alude a un concepto amplio. Es participar y ser reconocido en la comunidad. Ésta es una representación muy compartida y se verifica en diferentes estudios y encuestas.

Los estudios del PNUD, por ejemplo, muestran “una percepción ampliamente extendida, (...) de que el principal mecanismo que permite el cumplimiento de los proyectos propios y, por tanto, las expectativas de construir un proyecto de vida autónomo es, largamente, la educación. Los tres factores que permiten el desarrollo de proyectos propios según datos del Informe de Desarrollo Humano del PNUD-2004, son: la educación (47%), el dinero (24%) y la confianza en uno mismo (21%)”. (Mella, 2006 p.152). Este dato es ampliamente confirmado en la encuesta PUC MORI realizada en el año 2009.

Por otra parte, en general, también se ha fortalecido la idea de que la educación ha mejorado con el tiempo (CEP, 2003, 2006, CIDE 2006, UDP 2007). En efecto existe una percepción positiva de los cambios que ha tenido la educación y que se evalúa en función de la experiencia propia.

Las encuestas constatan, a su vez, la inflexión que produce el movimiento estudiantil del año 2006. El CIDE en su informe del año 2008 realiza un análisis comparativo de los resultados obtenidos, indicando que en los años 2000 y 2004 una proporción mayor de directores, profesores, padres y alumnos consideraba la calidad educativa como “buena”, dato que es consistente con los resultados de la encuesta CEP (Junio-Julio 2003). Sin embargo, esta tendencia cae en el año 2006 y

la evaluación cambia a una “regular” manteniéndose la misma opinión hasta el año 2008. En el caso de la encuesta UDP del año 2007, la opinión mayoritaria refiere que la calidad educativa se ha mantenido igual lo cual, de alguna manera, concuerda con la visión crítica de la población posterior al movimiento estudiantil de 2006.

Por otra parte, tanto para padres como para alumnos, la meta final de la educación es el ingreso a la Universidad. Esta demanda es cercana o mayor al 70% en los tres tipos de establecimientos educacionales. Para lograr esta meta los estudiantes deben preocuparse más de su rendimiento y para ello se requiere de hábitos y disciplinas que los establecimientos deben enseñar. Esta meta y exigencia va en desmedro en la preocupación de la formación valórica de los estudiantes. Se ha ido profundizando en los padres una visión de la educación estrechamente relacionada con logros de aprendizajes y de contenidos que permitan a los alumnos acceder posteriormente a la Universidad. Esta percepción es consistente con los cambios culturales y la nueva función de la escuela en la sociedad.

La representación del mérito y del logro escolar no será posible para todos. Pese al aumento de la cobertura de la educación superior son pocos los estudiantes de los quintiles más pobres que puedan acceder a estudios universitarios.

Los estudiantes perciben estas diferencias y saben que su futuro, en gran parte, está determinado por el tipo de establecimiento en el cual estudian. La evidencia empírica demuestra que bajo el sistema actual de selección universitaria, es altamente probable que un estudiante de Liceo Municipal, que aprovechó al máximo todas las oportunidades que le dio el sistema educativo, no alcance el puntaje que le permita ingresar a la Universidad. En el año 2006 los estudiantes del quintil más alto tenían tres veces más probabilidades de entrar a la educación terciaria que los del quintil más bajo (Casen, 2009).

Los jóvenes de estos liceos saben que no tendrán muchas posibilidades de obtener un buen puntaje en la prueba de selección universitaria. Esta representación del futuro afecta su motivación al estudio en el presente. El liceo, sus contenidos y exigencias no tienen sentido para los estudiantes, desde el punto de vista de los aprendizajes y su trayectoria futura.

De este modo, las desigualdades en las experiencias formativas, propias del tipo de establecimiento al cual se asiste, terminan por legitimar simbólicamente desigualdades de acceso a la educación superior y de trayectoria laboral futura. El Liceo, al sancionar estas diferencias como si fueran puramente escolares o de rendimiento, contribuye al mismo tiempo a reproducir la estratificación social y a legitimarla, persuadiendo a las personas que ésta no es social sino que un mero asunto asociado al mérito y a las capacidades individuales (Bourdieu & Passeron, 1996; Sapiains & Zuleta, 2001; Reimers, 2002).

Frente a esta experiencia pueden identificarse dos grandes lógicas de acción. Por un lado, una estrategia de adaptación e integración y, por otra, una actitud de desafío y de protesta frente al sistema escolar.

Desde la lógica de la integración, la escuela y lo que en ella se enseña “constituye un sin sentido necesario, pues en sí misma no es significativa, pero socialmente es lo que le brinda validez y legitimidad al período juvenil en general. En la escuela cualquier cosa que se aprenda, por irrelevante que resulte, es legítima y por tanto es tiempo bien aprovechado” (Sapiains & Zuleta, 2001, p. 69).

Así entonces, las relaciones sociales que se establecen en la escuela, además de tener un fuerte componente afectivo, son vividas como legítimas en tanto se dan en el seno de la institución. En efecto, "...no es lo mismo un compañero de curso que un vecino desescolarizado, ni jugar un videojuego en la sala de computación de la escuela, que en los *flippers* de la esquina de la casa, aunque las actividades y motivaciones en ambos casos sean las mismas. La escuela aparece como el único lugar posible para obtener una identidad juvenil positiva y reconocida, igualándose, en la experiencia de este grupo de jóvenes, la condición juvenil con la condición de estudiante" (Sapiains & Zuleta, 2001).

Esta estrategia es reforzada por muchos profesores quienes perciben que, frente a expectativas bajas futuras, es importante fortalecer dimensiones regulatorias y valóricas que favorezcan su integración social en el presente. El objetivo de conocimiento pierde prioridad en este tipo de establecimiento, fortaleciendo la estrategia de socialización o de formación moral (Martinic, Huepe, & Madrid, 2007).

Así entonces, las transformaciones y evolución de los modos de regulación en contexto de desigualdad generan trayectorias y lógicas de acción muy diferentes de acuerdo al contexto y dependencia de los establecimientos educativos. Para algunos, el énfasis en los conocimientos, aprendizajes y mediciones es lo más importante y ven, como posibilidades reales, el acceder y estar en los puntajes altos del ranking. Para otros, sus opciones son menores; aprenden desde temprano la desigualdad y los límites de su propio desarrollo y trayectoria futura.

En el año 2006, el movimiento estudiantil secundario da cuenta de esta tensión y opta por la protesta, cuestionando las políticas implementadas. Esta acción social pone en discusión el paradigma predominante, sus hipótesis de cambio y los sistemas de causalidades establecidos.

5. CONOCIMIENTO, INSTITUCIONALIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La teoría de la acción planteada en este nuevo ciclo otorga a la evaluación y presión externa un rol fundamental para el mejoramiento de los aprendizajes (Carnoy, 2004). Como se ha señalado, la evaluación reemplaza en el Estado evaluador a la competencia entre escuelas, propias del modelo de cuasi mercado (Maroy, 2009).

En el nuevo paradigma los objetivos del sistema se definen en función de conocimientos y saberes medidos en forma individual. Aun más, se expresan en un tipo de conocimiento particular: los estándares con los cuales se confrontan los resultados reales de las escuelas.

Las diferencias existentes entre la realidad y los estándares dan cuenta de las necesidades de las políticas. Esto significa que la definición de indicadores y de estándares es fundamental para las políticas a implementar.

En este contexto adquieren importancia los sistemas de *accountability* o de rendición de cuentas y que definen marcos de interpretación y de información para que los actores del sistema conozcan los resultados, se involucren en el logro de los mismos y exijan la calidad prometida.

Los nuevos sistemas de rendición de cuentas son bastante diferentes a los anteriores, que estaban centrados en el cumplimiento de normas. La preocupación actual es lograr que las escuelas se preocupen y se hagan responsables de la calidad de los procesos y resultados educativos más que del cumplimiento de normas y de reglamentos. Deben rendir cuenta a una autoridad interna y/o externa. Ello implica, por ejemplo, informar a instancias de supervisión, a organizaciones de más alto nivel tales como superintendencia u otra instancia y a los propios padres y comunidad educativa.

Según Carnoy (2004) la rendición de cuentas obliga a definir objetivos y a hacer responsables de los resultados a quienes corresponde: alumnos, padres, directores de escuelas, profesores y funcionarios ministeriales. Para promover la rendición de cuentas en la educación se requieren por lo menos cuatro condiciones: parámetros de calidad y estándares, instrumentos de evaluación e información, consecuencias para distintos actores y niveles y sistemas de autoridad.

El sistema de *accountability* debe descansar en parámetros o estándares que definan y verifiquen lo que se entiende por calidad. Todos los actores involucrados en el sistema deben saber cuáles son los desempeños a lograr y quiénes son los responsables de ello.

Por otra parte, los actores y usuarios deben tener acceso a la información con respecto a los indicadores que utiliza el sistema. Particularmente los padres y las familias, quienes eligen el establecimiento, deben recibir regularmente información actualizada.

Para que la rendición de cuentas sea efectiva, el logro o no de los estándares debe tener consecuencias. Un establecimiento con buenos resultados deberá incentivar a sus maestros y equipo directivo, por el logro. Los establecimientos y actores que no alcanzan los niveles mínimos definidos deberán asumir las consecuencias del caso.

Por último, el sistema necesita de una autoridad e institucionalidad para su funcionamiento. El sistema debe tener una estructuración clara que facilite los procesos y los intercambios que requiere. Las relaciones de poder deben ser claras en cuanto a la autoridad y también las responsabilidades que puede ejercer el principal frente a sus agentes.

La instalación de estos sistemas no es fácil. En cada una de las dimensiones señaladas existe una importante discusión, que relaciona diferentes tipos de conocimientos, valores e intereses.

En el Parlamento sigue en discusión la ley de aseguramiento de la calidad y que contempla la creación de instituciones y la formalización de un sistema de *accountability*.

Entre los temas en discusión se encuentra la institucionalidad y los estándares o contenidos del objeto de la evaluación de la calidad. Desde el punto de vista de la institucionalidad, la pregunta es hasta qué punto las instituciones diseñadas en el sistema tienen el equilibrio adecuado de control mutuo y se garantizan los flujos de información y las comunicaciones con bajos costos de transacciones. Los problemas en juego se relacionan con los límites de las responsabilidades y el control de las mismas.

Hay dos discusiones cruzadas. Por un lado las relaciones entre Superintendencia y Agencia de Calidad y, por otro, la relación de estas instituciones con el Ministerio

de Educación. En el primer caso, se considera que en el proyecto actual no son claras las distinciones y que sería mejor una sola institución. En el segundo, los actores del Ministerio, particularmente sus funcionarios, perciben la disminución de su poder e importancia, al dejar de realizar tareas que eran de su incumbencia.

En segundo lugar, en cuanto a los contenidos, la discusión está centrada en la definición de los parámetros de calidad, el impacto de las pruebas de alta implicancia y las formas de comunicación de la información.

Las definiciones de calidad son múltiples como también las formas de su medición. Una primera discusión es si estos estándares surgen de una discusión técnica y son definidos por un grupo de expertos o bien, son el resultado de un diálogo público en el cual intervienen diversos actores.

Por otra parte, y desde el punto de vista metodológico, la discusión se centra en la operacionalización de los indicadores de calidad, su medición y el tipo de conocimiento o de evidencia que se construye para dar cuenta del logro del sistema. La discusión es si la calidad abarca sólo resultados y no procesos; sólo una medición transversal u otra longitudinal que evalúe progreso; si se refiere sólo a aprendizaje o también a desempeño del establecimiento.

Por otra parte, para que el sistema funcione se requiere de comprensión de los parámetros e información y comunicación adecuada para que se pueda ejercer el control que corresponde. El sistema puede descansar en la entrega de información simple y acotada o en un sistema de comunicación que favorezca la interpretación y comprensión de la información para la toma de decisiones.

6. PARÁMETROS DE CALIDAD Y SISTEMA DE INDICADORES

El tema de fondo a abordar es, en un Estado Evaluador, cuál es el contenido que tendrá el derecho a la educación y cuál la calidad exigible a los sostenedores.

Determinar si una educación es de calidad implica, en última instancia, emitir un juicio en función de determinados criterios y valores. Los criterios dan cuenta de áreas y parámetros a considerar. Los valores, por su parte, definen los niveles deseables que el sistema debe alcanzar en las distintas dimensiones consideradas.

Dado que la calidad implica algún tipo de juicio es muy importante que exista una interpretación compartida sobre los niveles de logro o los parámetros de calidad básicos que todo estudiante y establecimiento debe alcanzar. Los parámetros deben definir qué se espera como resultado de calidad a nivel de alumno, de escuela y de sistema educativo.

Estos parámetros deben incluir indicadores de aprendizaje, como también otros que den cuenta de la efectividad de los procesos educativos desarrollados en los establecimientos y que conducen a mejores aprendizajes. Por sobre estos indicadores básicos, cada establecimiento y comunidad educativa puede fijar otros logros a evaluar de acuerdo a su particular proyecto educativo.

La definición no es una tarea fácil y, para que tenga efectos, debe ser construida de un modo consensual. Es necesario un esfuerzo técnico y de conversación con los principales actores involucrados para definir parámetros de calidad que, a través de un sistema de indicadores, permita dar cuenta del progreso que tienen los

establecimientos en el logro de las metas definidas. Al mismo tiempo el sistema debe reconocer que no todos los establecimientos tienen los mismos recursos y que algunos trabajan en contextos más difíciles que otros. Pese a ello, también pueden ser escuelas muy efectivas si analizan el progreso o valor que agrega la escuela al avance de sus propios estudiantes.

La tarea es generar un sistema de indicadores que deben responder a una estructura e integración conceptual precisa. En la experiencia internacional, los sistemas de indicadores son resultado de procesos largos y responden a marcos de referencia y conceptuales consensuados entre distintos actores. En los informes de la OCDE (*Education at Glance*) por ejemplo, se distinguen cuatro tipos de actores (alumnos, aulas, escuelas y sistemas educativos) y elementos sistémicos tales como productos o resultados; procesos y contextos institucionales. Se distinguen, además, tres grandes categorías de criterios: calidad, equidad y eficiencia.

En el país tenemos un buen sistema de información estadística educacional. Hoy día existen abundantes datos que permiten dar cuenta del acceso, procesos y resultados de nuestro sistema educativo con mayor amplitud y rigurosidad. Existe así una buena base para la construcción de un sistema de rendición de cuentas que objetive los niveles de calidad que se espera de los establecimientos.

Tomando en cuenta la experiencia internacional (particularmente de la OCDE) es conveniente definir un conjunto de indicadores que permitan objetivar el concepto de calidad educativa.

A continuación se presenta una tabla, adaptada de la estructura de los indicadores de la OCDE. Los indicadores a definir en nuestro concepto de calidad pueden responder a la siguiente estructura. En cursivas se destacan aquellos parámetros o áreas que pueden ser exigibles públicamente.

Tabla 2 Parámetros Sistema de indicadores

	Resultado	Procesos	Contexto/insumos
Alumnos	<i>Calidad y distribución de logros de aprendizaje y otros</i>	Actitudes individuales, compromiso con la escuela	Entorno y contexto social alumnos
Aulas	<i>Calidad de la enseñanza (niveles de desempeño docente)</i>	<i>Prácticas pedagógicas; clima de aula</i>	Condiciones de trabajo profesores y alumnos
Establecimientos	Desempeño institucional	<i>Liderazgo director, clima interno y gestión</i>	Dependencia institucional
Sistema Educativo	<i>Desempeño general del sistema educativo</i>	<i>Recursos asignados; políticas y programas focalizadas</i>	Contexto demográfico políticas macro

En función de lo señalado, la evaluación de la calidad de la educación puede considerar los resultados de aprendizaje en sentido amplio e incluir los procesos educativos, considerar los aspectos que facilitan o limitan el aprendizaje de los alumnos, los contextos de aprendizaje y las características de los alumnos en cuanto a sus motivaciones, autoestima, ritmo de aprendizaje. De este modo los estándares para el desempeño estudiantil pueden complementarse con estándares para los maestros (desempeño), disponibilidad de libros de texto y materiales pedagógicos, o por otros factores tales como la disponibilidad de laboratorios de ciencias y computadoras.

Por otra parte, es importante distinguir niveles y estándares comunes para y otros diferentes, de acuerdo al contexto y necesidades especiales. En la operacionalización se debe considerar pisos diferentes de acuerdo a contextos y realidades educativas. Para algunos serán muy exigentes y para otros un estándar básico. Es posible tener estándares diferentes de acuerdo al contexto? Una respuesta es trabajar con medidas de progreso de mejoramiento (valor agregado); otra establecer graduaciones o diferenciaciones.

7. USO DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

La puesta en marcha de los sistemas de evaluación tiene como uno de sus supuestos el hecho de que una vez conocidos los resultados, éstos serían ampliamente empleados por los usuarios en distintos ámbitos decisionales. La teoría de la acción subyacente es que la información produce cambios en las interpretaciones y en las acciones de los sujetos.

Desde esta perspectiva, la mayoría de los sistemas de evaluación se organizan con el objetivo de aportar información al menos a cuatro públicos específicos que la requieren para la toma de decisiones: autoridades, directivos, docentes y familias.

Tradicionalmente se ha definido como principal destinatario de la información de estudios y evaluaciones a las autoridades y alta burocracia de los ministerios de Educación. Se asume que estos funcionarios son los que toman las decisiones –o aconsejan a quienes las toman– y, por tanto, deben tener la mejor información posible.

Este tipo de enfoque, a su vez, asume que las decisiones descansan sobre una base objetiva y racional de argumentación. Mientras más información y evidencia empírica exista más fundamentada estará la decisión. La información se define así como la base racional de la decisión y se concibe como una actividad neutral, objetiva y que está por encima de los intereses particulares en juego en cualquier decisión política.

La mayor parte de los estudios y evaluaciones han respondido a esta necesidad. Sin embargo, el impacto de estos en las decisiones ha sido menor de lo esperado.

Las decisiones suelen tomarse antes de concluir las investigaciones y en éstas también influyen las preferencias y presiones de los grupos de interés. Por otra parte, las decisiones o la fuerza del consejo no siempre están en la cúspide del sistema sino que también en la base y en el involucramiento de los grupos de interés de la sociedad civil en la definición y discusión de la agenda pública.

En otra escala del sistema esta teoría sostiene que los datos de las evaluaciones son importantes para directivos y docentes, en el sentido de producir cambios en sus procesos de trabajo y calidad de resultados. Sin embargo, se ha demostrado que las evaluaciones son muy poco utilizadas por directores y profesores y tienen un bajo efecto en las prácticas. En Chile, por ejemplo, los resultados de las evaluaciones nacionales no son muy utilizadas por directores y profesores y tienen pocas consecuencias en los cambios en la enseñanza y en los aprendizajes.

Por último, por lo general, la información no se comunica en forma clara a los padres, ni menos se ofrece un contexto interpretativo para comprender los alcances e importancia de los resultados observados. La comunicación de resultados tiende a clasificar y estigmatizar los establecimientos con bajos resultados y no considera las habilidades de comprensión de los conceptos en los cuales se basa la información, tales como promedio, porcentaje, estándar, análisis de gráficas, etc. (Martinic, S. *et al.*, 2008; Ravela, P. *et al.*, 2008).

La información tiene sentido en tanto existen espacios de conversación en el cual los padres pueden intercambiar opiniones sobre lo que saben y, a la vez, actuar sobre los procesos que afectan la educación de sus hijos. En términos generales hay dos tipos de acciones. En primer lugar, cambiar de colegio cuando éste no satisface el ideal que busca la familia en cuanto a formación y aprendizajes. Esta posibilidad de cambiar y elegir, en la práctica sólo es viable para el grupo que puede pagar una educación privada. Incluso en estas familias el cambio de escuela no es tan fácil ya que la elección no se realiza sólo sobre la base de una racionalidad técnica sino que, principalmente, de valores y tradiciones, religiosas, familiares y culturales que animan mantener a los hijos en un determinado establecimiento aunque éste no tenga buenos puntajes Simce.

Por otra parte, la información recibida puede servir al resto de la población como un argumento que favorece su demanda y exigencia de una educación de calidad para sus hijos. En efecto, quienes no pueden elegir sí pueden exigir una educación de calidad. En esta situación la información califica la demanda y, si existen espacios de participación, constituye una dimensión muy importante para las conversaciones y compromisos que padres y profesores pueden tener sobre las opciones posibles para mejorar los aprendizajes.

En síntesis, pese a la abundante información y desarrollo de los sistemas de evaluación hay insuficiencias en la comunicación hacia los actores y faltan interpretaciones que les ayuden a comprender los problemas que verifican los datos reunidos. Éste es un problema central para la comunicación del Estado Evaluador.

CONCLUSIONES

Se ha planteado que los estudios y el debate público tienden a atribuir a la familia de los alumnos y a la formación de los profesores gran parte de la responsabilidad de los malos resultados de aprendizaje. El bajo capital cultural de los niños que asisten a escuelas municipales está estrechamente relacionado con bajos puntajes en la prueba SIMCE. Por otra parte, también se ha establecido que, por lo general, los

profesores con evaluaciones más bajas e inseguridad en su conocimiento disciplinar tienen alumnos con menores logros de aprendizaje.

Estas explicaciones no agotan el problema. Por ello en este artículo se ha puesto la atención en las políticas y, particularmente, en los cambios de regulaciones que ha tenido el sistema y sus implicancias para las acciones e interacciones de los actores que participan en el campo educativo.

Por lo general, se ha puesto poca atención a las interacciones y negociaciones que ocurren entre los actores en diferentes espacios y campos sociales. Estos son terrenos de disputa e incertidumbre a través de los cuales los actores argumentan sus opiniones, construyen versiones compartidas e integran a sus propios referentes las reformas propuestas. El conocimiento de estos procesos es importante ya que sus resultados pueden legitimar o cambiar el sentido de las reformas emprendidas y el ritmo de su puesta en práctica.

En los últimos años el país ha vivido distintos ciclos de reformas educativas que han significado cambios en los paradigmas y en las teorías de acción que fundamentan las políticas.

La reforma de 1980 introdujo los principios de mercado como mecanismo de regulación. La teoría de acción de las políticas asumió que la competencia entre escuelas contribuiría a resultados de calidad.

En el año 1990 se inicia un nuevo ciclo de reformas que introduce cambios en la caja negra del sistema. Esto es en el currículo, la pedagogía y la evaluación. Se introducen cambios importantes en estas dimensiones sin producir transformaciones en la organización institucional del sistema. Las políticas producen importantes avances en la eficiencia y efectividad del sistema. Sin embargo subsisten problemas de calidad y desigualdad en los resultados de aprendizajes.

Se instalan principios de regulación de cuasi mercado y se atribuye a la competencia entre las escuelas un gran peso para alcanzar los logros de calidad. El ciclo de reforma que se inicia en los años 90' dirige el sistema hacia otra dirección pero sin cambiar las bases institucionales del mismo. La hipótesis de las políticas es que los cambios en los contenidos y procesos pedagógicos conducirán a los logros de aprendizaje esperados.

Con los gobiernos de la Concertación se inicia el paso de un modo de regulación de cuasi mercado a otro caracterizado como Estado Evaluador. Hemos distinguido dos grandes fases en este nuevo ciclo de cambios. La primera centrada en la construcción de dispositivos técnicos que favorezcan una cultura de evaluación y, la segunda, el rediseño del sistema a partir de una nueva ley general de educación y creación de dos instituciones: Superintendencia y Agencia de Calidad. Marca el cambio de estas fases el movimiento estudiantil del año 2006 que desencadenó un gran debate público sobre la calidad y equidad del sistema.

Estos cambios ocurren en el marco de transformaciones de más larga duración que afectan a la escuela como institución. Se ha planteado que existe, simultáneamente, otro proceso de cambio que afecta a la cultura de la escuela. Asistimos a la transformación desde una escuela centrada en la socialización, valores y normas colectivas a otra centrada en la producción de competencias y de aprendizajes individuales. Como institución la escuela tradicionalmente se preocupaba del aprendizaje de la

norma y de que todos siguieran los mismos procedimientos para tener los mismos resultados. Hoy día los procedimientos y resultados son diferentes.

Sin embargo, este cambio no es total en el sistema. Hemos planteado la hipótesis de que en las escuelas municipales con bajos logros la función principal que se atribuye a la escuela es de tipo socializador y normativo. En cambio, las escuelas con buenos puntajes están centradas en el aprendizaje y logros cognitivos. Estas diferencias en las racionalidades de acción y organización de los establecimientos coexisten y reproducen profundas desigualdades y modos de integración en la sociedad.

Las transformaciones en las regulaciones y en las funciones de la escuela también inciden en las representaciones que la propia población tiene de la educación. A partir de datos de encuestas de opinión se ha constatado la evolución del concepto de calidad de educación y de lo que espera la población de una escuela. Se demuestra una transición de énfasis desde orientaciones valorativas a otra más cognitiva y de preparación para la Universidad.

El artículo culmina planteando algunos desafíos por resolver para la instalación del Estado Evaluador. Aún se encuentra en discusión el proyecto de ley que crea las instituciones de Superintendencia y Agencia de Calidad. Se debe iniciar la implementación de la Ley General de Educación y definir los estándares de calidad del sistema educativo. Se propone ampliar la definición e ir más allá de la mera definición de los aprendizajes y considerar parámetros relacionadas con insumos, procesos del sistema educativo y evaluación del progreso de los estudiantes. Por último, el sistema deberá tener una buena comunicación y difusión de resultados, entregando no sólo el dato sino que el contexto de sentido e interpretación del mismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Abric, J. (2001). *Prácticas sociales y representaciones*. México, D. F.: Ediciones Coyoacán, S. A. de C. V.
- Brunner, J., & Peña, C. (2007). *La reforma al sistema escolar: aportes para el debate*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez y Universidad Diego Portales.
- Carnoy, M., & Loeb, S. (2004). *¿Tiene efectos la responsabilidad externa en los indicadores educacionales de los alumnos? Un análisis entre los estados de los EE.UU.* Documentos de trabajo. Santiago. Retrieved from www.preal.org.
- Corvalan, J., Elacqua, G., & Salazar, F. (2008). *El sector particular subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones*. Santiago, Ministerio de Educación, FONIDE.
- Cox, C. (2007). Educación en el bicentenario: dos agendas y calidad de la política. *Revista Pensamiento Educativo*, 40 (1), 175-2004.
- Dove, S. (2001). *Las decisiones políticas: Instituciones v/s organizaciones*. Colección de Papers. Madrid.
- Draelants, H., & Maroy, C. (2005). *L'analyse des politiques publiques*. Revue de la littérature. Louvain la Neuve. GIRSEF-Know & Pol.
- Dubet, F. (2007). *¿Por qué parece imposible reformar el sistema escolar francés? Investigación*, 12 (32), 109-126. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/140/14003206.pdf>.
- Dupriez, V. (2007). *Peut-on réformer les pratiques pédagogiques*. Dupriez, V et Chapelle, G.(Eds.), *Enseigner. Paris: Presses universitaires de France*, 167-178.

- Gallego, F. A. (2007). Análisis de las fortalezas y debilidades del esquema de financiamiento de la educación en Chile y propuestas para mejorarlo. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos.
- González, P., Mizala, A., & Romaguera, P. (2002). Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile: Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Larrañaga, O. (1995). Descentralización de la educación en Chile. *Estudios Públicos*. Santiago de Chile.
- Larrañaga, O. (1995). Descentralización de la educación en Chile. *Estudios Públicos*. Santiago de Chile.
- Marchesi, Á. (2007). Las Reformas Educativas en España y en los Países Latinoamericanos: Estado de Bienestar y competitividad. La experiencia europea. Fundación Carolina. Madrid, España.
- Martinic, S y M. Pardo (Eds.) (2001). Economía política de las reformas educativas en América Latina, Santiago, CIDE_PREAL.
- Martinic, S., Huepe, D., & Madrid, A. (2007). Representaciones sociales y Jornada Escolar Completa en el caso de Chile. *Boletín de Investigación Educativa*, 22 (7), 131-152.
- Maroy, C. (2004). Regulation and inequalities in european education systems. *Rapport final du Projet de Recherche «Reguleducnetwork»*. Louvain: Université catholique de Louvain (pol.).
- Maroy, C. (2008). Vers une régulation post bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe? *Sociologie et Sociétés*, XL (1), 31-55.
- Maroy, Ch. (2008). Régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement et travail enseignant. Presentado al Colloque Entre la régulation des apprentissages et le pilotage des systèmes: évaluations en tension. Colloque de l'ADMEE, Genève, 9 au 11 janvier 2008.
- Maroy, C. (2009). Régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement et travail enseignant. Texte à paraître dans «Evaluations en tension: entre la régulation des apprentissages et le pilotage des systèmes», Marcel Crahay et Lucie Mottier Lopez (Ed), Bruxelles: De Boeck Universités.
- Mayer, L. (2009). Integración educativa y violencia escolar. Algunas notas para pensar el problema. *Margen*, (54), 1-12.
- Mella, M. (2006). Conflictividad social, Educación y Esfera Pública. *Revista RE-Presentaciones*, 1 (1), 147-165.
- Muller, P. (2008). Les politiques publiques, Paris, PUF, collection Que sais-je?
- Núñez Prieto, I. (1990). "Reformas Educativas e Identidad de los Docentes en Chile, 1960 a 1973". PIIE, Santiago de Chile.
- Núñez Prieto, I. (2001). La condición docente en Argentina, Chile, y Uruguay en los '90. *Santiago: Ministerio de Educación. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay*.
- OCDE (2004). *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*. Santiago: OECD; Ministerio de Educación.
- Ozlak, O. (1999). Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles). Ponencia presentada al IV Congreso Internacional del CLAD. México, 19-22 de octubre 1999.
- Pons, X., & van Zanten, A. (2007). *Knowledge circulation, regulation and governance*. Louvain-la-neuve: GIRSEF.
- Raczynski, D.; Salinas, D.; de La Fuente, L.; Hernández, M. & Lattz, M. (2010). Hacia una estrategia de validación de la educación pública-municipal: imaginarios, valoraciones y demandas de las familias. Santiago.
- Ravela, P.; Arregui, P.; Valverde, G. (2008) Las evaluaciones educativas. Documentos, 40, Santiago: PREAL.
- Reynaud, J. (1991). Pour une sociologie de la régulation sociale. *Sociologie et Sociétés*, 23 (2), 13-26.

- Rocco, T. & Celis, L. (1974). Legislación educacional en los últimos treinta años 1940-1970: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Riesco, M. (2007). La necesidad de reconstruir el sistema nacional de Educación Pública desmantelado por la dictadura y la LOCE. *Revista Pensamiento Educativo*, 40 (1), 243-261.
- Sapiains, R. & Zuleta, P. (2001). Representaciones sociales de la escuela en Jóvenes urbano populares descolarizados. Ex-cuela y juventud popular: la escuela desde la desescolarización. Última Década. *CIDPA, Última Década*, (15), 53-72. Viña del Mar.
- Sabatier PA & Schalager, (2007). Theories of the policy process. Perseus Books.
- Tiramonti, G. (2005). La escuela en la encrucijada del cambio epocal. *Revista Educacao & Sociedade*, 26 (92), 889-910.

EDUCACIÓN PÚBLICA

3.

Para Hacer *Pública* la Educación Pública

*Juan Eduardo García-Huidobro S.**

INTRODUCCIÓN

“La municipalización de la educación está en crisis”, declaraba la Ministra de Educación hace unos meses (*La Tercera*, 2009, Junio 11) y acercándose el inicio del año escolar se constataba la continuación del “Éxodo del sistema de educación municipal” (*El Mercurio*, 2010, Febrero 20), el cual atendía al 58% de los estudiantes a comienzos de los 90 y atendió a solo un 43% en 2008. Además, cada vez que se entregan los puntajes del SIMCE o de la PSU se resalta el crecimiento de la brecha entre los resultados de la educación particular y los de la educación municipal.

El propósito de este artículo es analizar esta crisis y proponer alternativas para el mejoramiento institucional de la educación pública en Chile, que faciliten su superación¹.

El tema se enfrentará en tres partes. La primera busca clarificar conceptualmente lo que se puede entender por educación pública y la particularidad de la misma en Chile. Enseguida se analizará la crisis de la educación municipal y se planteará alternativas a la organización descentralizada de la educación pública chilena. Por último, se analizará desde la perspectiva de la educación pública las limitaciones de la actual educación particular subvencionada y se propondrá condiciones para su mejoramiento.

* Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación. Universidad Alberto Hurtado.

¹ Lo importante es mejorar la calidad, pero ello se sostiene en la institucionalidad. Marcel y otros expresan: “La experiencia de Chile en la última década a este respecto indica que para mejorar la calidad de la educación no es suficiente reconocer que el corazón del aprendizaje se juega en el aula sino también es necesario construir una estructura que apoye, facilite y proteja los procesos que allí se desarrollan” (Marcel & Raczynski, 2009, p. 310).

1. CONCEPTUALIZANDO LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN CHILE

a. ¿Qué entender por educación pública?

a.1) En un sentido amplio, toda la educación, entendida sistémicamente como la institución social destinada a formar a las nuevas generaciones para que se integren en la sociedad, es pública. Es esta consideración lata, que incluye a toda la educación cualesquiera sean sus particularidades institucionales, la que justifica que en los países en los que existe educación privada, ella esté regulada por el Estado, en aspectos tales como su duración, sus niveles y el currículo mínimo que debe enseñar. Esta observación global al sistema educativo es importante: el modo como está organizada la educación en un país, en su totalidad, es tema público muy gravitante para esa sociedad. Ella se asocia a la calidad de su democracia, a sus niveles de integración y de cohesión social. Sin embargo, hay que convenir que éste no es el sentido que se le da corrientemente al término “educación pública”.

a.2) Un segundo sentido, más restringido y de uso común y extendido, reserva el apelativo “educación pública” sólo a la educación de propiedad del Estado. En Chile esta educación es hoy la educación municipal.

a.3) Entre los dos significados, cabe un tercero que, aunque no es de uso común, corresponde bien a países, como Chile, en los cuales el Estado cumple su obligación de proveer educación, no sólo a través de instituciones de su propiedad, sino también financiando a entidades educacionales privadas para que proporcionen educación. En estos casos, es necesario incluir, al considerar la “educación pública”, al conjunto de instituciones que reciben financiamiento estatal para entregar educación obligatoria, sean ellas de propiedad pública o de propiedad privada.

b. ¿Qué entender por educación pública en Chile?

En Chile, por tradición histórica, por orientación constitucional y por el modo de funcionamiento del sistema educacional, es imposible considerar la educación pública sólo en su sentido restringido. Por lo tanto, al considerar el mejoramiento de la educación pública en sentido estricto (educación municipal) habrá que tener en cuenta al conjunto de la educación financiada por el Estado (municipal y particular subvencionada), a la que se podría calificar de educación pública en sentido amplio.

b.1) La educación particular ha sido un actor central en la historia de la educación chilena². En nuestro imaginario colectivo se ha magnificado el conflicto entre Estado Docente y Libertad de Enseñanza que se vive en el siglo XIX³. Sin embargo, a lo largo de su historia la educación chilena ha incluido a la educación particular como parte integrante de la educación nacional. Ya en 1813 diversas disposiciones legales sobre educación comienzan a ser aplicables también a la educación particular. Este año se dicta un decreto, reiterado en 1821, que obliga a los conventos a mantener

² Una visión interesante que incluye aspectos históricos como jurídicos puede encontrarse en diversos artículos del libro: Educación Popular en Chile (Brahm, Cariola y Silva (Coord.), 1971).

³ Ingredientes importantes de este conflicto, que adquirió peso ideológico, fue una ley de 1842 que entrega a la Universidad de Chile el control de los exámenes de los estudiantes lo que se extiende después al Instituto Nacional, lo que leído con categorías actuales puede interpretarse como el modo que se encontró para regular desde el Estado a la educación particular.

una escuela de primeras letras. La misma política es repetida en el gobierno del Presidente Prieto (decreto de 1832), pero ahora exigiendo que el servicio fuese gratuito. A mediados del siglo XIX (Gobiernos de Bulnes y Montt) se le da un gran impulso a la educación fiscal, pero se promueve también la enseñanza particular y la venida de congregaciones religiosas docentes. Se emplazan establecimientos de congregaciones y se crean liceos particulares laicos (e. g. el Liceo de Santiago de Don Andrés Bello). Según Amanda Labarca (1939) el año 1854, había en Chile 4.258 alumnos de enseñanza media y casi la mitad 2.100 asistían a colegios particulares; más aún, de esos estudiantes, 1.101 eran mujeres y 969 de ellas asistían a colegios particulares (p. 122).

Ahora bien, la educación particular no sólo ha existido en Chile desde el nacimiento de la República, también ha gozado de subsidios del Estado. Por ejemplo⁴, promediando el siglo XX, la Ley N° 9.864 (1951) otorga subvención a la educación particular gratuita en educación primaria, secundaria, profesional y normal. Más aún, ha habido momentos en los que se le dio una subvención más baja (25% del costo de un alumno fiscal) a la educación pagada, para evitar un alza de sus pensiones (Ley N° 10.343 de 1952). También ha existido, en el pasado (“Ley Herrera”, de 1954), préstamos a particulares por un plazo de 10 años para la construcción o ampliación de establecimientos.

b.2) La perspectiva de los derechos básicos incluye el derecho de los padres para escoger la educación de sus hijos, lo que supone que no hay un sólo tipo de educación. El artículo 26 de la Declaración de los Derechos Humanos relativo al derecho a la educación, tiene tres puntos: uno relativo al derecho a la educación, otro que insiste en que la educación debe buscar el pleno desarrollo de la persona y un tercero que señala textualmente que “los padres de familia tienen derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”. Esta perspectiva está presente en la Constitución: “Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho” (Art. 19, n. 10). Más recientemente, el Consejo Asesor Presidencial, observa “que la libertad de enseñanza –entendida como el derecho de los particulares a fundar establecimientos de enseñanza con proyectos educativos diversos y de los padres a escoger el tipo de educación que prefieren para sus hijos–, es un derecho indispensable en una sociedad plural y democrática. La libertad de enseñanza asegura –como lo muestra nuestra experiencia histórica– que las diversas formas de vida, y en especial las que se encuentran más arraigadas en nuestra historia, puedan transmitir su cultura y sus creencias a las nuevas generaciones. Todo ello hace más rica la vida social, enriquece el patrimonio público y favorece la búsqueda de significado o de sentido que es consustancial a la condición humana. La libertad de enseñanza permite también que los padres puedan elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos, ejerciendo así el derecho prioritario que les asiste de educarlos y de guiar su vida” (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006, p. 63).

b.3) En consecuencia, en Chile, el Estado debe ser garante del derecho de todos a una educación que los incorpore equitativamente en la sociedad y del derecho

⁴ Ver, para estos ejemplos: Brahm *et al.* (1971, p. 61).

de los padres a elegir la educación de sus hijos, lo que supone la existencia de un sistema educativo mixto. La reforma constitucional de 1970 (“Estatuto de garantías democráticas”), verbalizaba esta doble obligación señalando que el Estado cumple su función educativa a través de un “sistema nacional” de educación que no solamente incluye a los establecimientos privados sino que contribuye a su financiamiento⁵. Fórmula que expresa bien, por una parte, la amplitud con la que hay que examinar la obligación educacional del Estado y, por otra, la necesidad de considerar, cuando se examina la educación pública (en sentido estricto) también a la educación particular financiada por el Estado, ya que forma parte del servicio educacional que suministra el Estado.

c. ¿Qué justifica que el Estado dé un apoyo financiero a la educación particular subvencionada que es de propiedad privada y constituye además un negocio privado?⁶

Esta pregunta ha recibido dos respuestas:

c.1) Primera: para crear un mercado educativo. El proceso de cambio del sistema de financiamiento, creando la subvención por estudiante asistente, fue explícita en su voluntad de crear un mercado de servicios donde las familias pudiesen elegir lo que considerasen mejor, lo que tendría como consecuencia una presión al perfeccionamiento de las propuestas para captar la preferencia de las familias; esta competencia o emulación se daría entre diferentes ofertas privadas y obligaría también a un mejoramiento de la educación de propiedad pública para seguir siendo elegida.

c.2) La segunda respuesta entronca con la historia y tiene un referente constitucional: se justifica el apoyo a la educación particular para respetar la pluralidad valórica, la diversidad y el pluralismo de la sociedad. De hecho, es normal y legítimo que en una sociedad democrática coexistan distintas visiones acerca de lo que es una buena educación (diferentes metodologías educativas, distinto peso dado al dominio de lenguas extranjeras, preservar identidades y culturas provenientes de diversas inmigraciones, etc.), así como formas diversas de interpretar la vida buena, que se expresan, por ejemplo, en los distintos credos religiosos y que reclaman legítimamente el derecho a educar a los hijos en concordancia con ellos.

c.3) Al momento de evaluar el peso relativo que deben tener las dos justificaciones recién expuestas, se advierte que la primera argumentación es prudencial o de conveniencia y habría que estar evaluando si el efecto buscado se produce y los

⁵ “La educación es una función primordial del Estado que se cumple a través de un sistema nacional del cual forman parte las instituciones oficiales de enseñanza y las privadas que colaboren a su ejecución, ajustándose a los planes y programas establecidos por las autoridades educacionales. La organización administrativa y la designación del personal de los establecimientos privados de enseñanza serán determinadas por los particulares que los establezcan con sujeción a las normas legales. Sólo la educación privada gratuita y que no persiga fines de lucro recibirá del Estado una contribución económica que garantice su financiamiento, de acuerdo a las normas que establezca la ley” (Art. 10, número 7).

⁶ Se utiliza el término “negocio” sin sentido peyorativo ateniéndose a una de las acepciones que la palabra tiene en el diccionario de la RAE: “Aquello que es objeto o materia de una ocupación lucrativa o de interés”.

efectos no deseados que esta competencia produce. Sin entrar acá a una evaluación acabada del mercado educacional, sí es posible señalar que después de casi treinta años de instaurado en Chile, sus resultados no son halagüeños. Es más fácil constatar sus secuelas en términos de segregación y diferenciación social del sistema educativo, que sus eventuales logros en materia de mejoramiento de la calidad. Las explicaciones las dan algunos en términos valóricos, señalando que la educación es una empresa de cooperación y no de competencia; otros analizando las particulares rigideces y las proverbiales deficiencias de información del mercado educativo.

La segunda respuesta tiene más peso valórico o ético-político y remite a las formas posibles de entender y compatibilizar “igualdad y diferencia” en la sociedad y en la educación. Se trata de permitir, a los distintos grupos religiosos, culturales, etc. desarrollar sus diferencias, asegurando al mismo tiempo, a todos, una educación que dote de las destrezas culturales necesarias para vivir, convivir y producir en la sociedad y que comunique la cultura nacional común y evite la segregación social.

d. ¿Por qué el Estado mantiene y debe mantener escuelas propias?

En el párrafo anterior se argumentó la importancia de la educación particular y la conveniencia de que sea apoyada por el Estado. Ahora, se va a exponer tres razones que justifican la necesidad de que el Estado mantenga un subsistema de educación pública en sentido estricto, esto es de propiedad y administración pública:

d.1) Sobre el Estado pesa el deber de garantizar el acceso a la educación gratuita a todos, en todo el territorio y en cualquier circunstancia, superando situaciones de aislamiento geográfico y de extrema pobreza.

Se trata de un deber fuerte, que no admite excepciones, ya que su contracara es el derecho humano universal a la educación, por lo cual el Estado debe tener plena seguridad de poder cumplirlo a todo evento, lo que se logra con la existencia de un subsistema de educación de propiedad y administración pública. Así lo entienden todas las democracias modernas; de hecho no existe ningún país avanzado que no cuente con un sistema de educación pública (Marcel & Raczynski, 2009, p. 282).

d.2) Es responsabilidad del Estado regular la calidad del sistema educativo. En la práctica, la existencia de una educación de gestión estatal de excelencia en su desempeño es un principio activo de regulación de la calidad del sistema. No sólo porque de este modo puede “asegurar directamente la aplicación de las orientaciones normativas del sistema” (Marcel & Raczynski, 2009, p. 284), sino también porque un buen sistema de educación pública fija de un modo concreto el estándar de base sobre el cual (y nunca bajo el cual) funcionará el resto del sistema. En efecto, en el supuesto que en Chile la familia seguirá eligiendo la educación de sus hijos, un buen sistema de educación pública abierto a todos, torna improbable que se elija escuelas particulares peores.

d.3) También se ha argüido que la educación de propiedad pública representa una alternativa educacional plural, laica y con alta integración y mixtura social que tiene un valor en sí misma y que –si es de calidad– podría interesar a muchos padres, lo que permitiría ampliar el rango de alternativas para que los padres ejerzan su derecho a elegir (Marcel & Raczynski, 2009, p. 284).

e. ¿Cuáles son las exigencias a las que debe responder la educación pública?

Antes, identificamos a la educación pública como aquella que el Estado se compromete a proveer. Los mismos instrumentos que instauran esta obligación⁷, establecen algunas características de esta educación. Entre otras:

- Que sea *gratuita* a nivel de la educación obligatoria (en Chile hasta el cuarto año medio).
- Que sea *de igual calidad para todos*: del derecho entendido como la asistencia a la escuela se ha pasado al “derecho a aprender” entendido como el logro con las capacidades y conocimientos para asumir su condición de ciudadano: capacidades laborales, herramientas para participar informados, destrezas culturales para seguir aprendiendo⁸.
- Además, los textos aludidos subrayan que debe tratarse de una educación que promueve la igualdad entre las personas, el respeto a la diversidad, la tolerancia y no discriminación, valores que se han asociado tradicionalmente a una educación inclusiva, no segregada y con *mixtura social*.
- Se agrega a las características anteriores la prohibición de seleccionar estudiantes por parte de los establecimientos, ya que la selección quiebra los principios de igualdad y respeto y restringe la posibilidad de los padres de elegir el establecimiento que prefieren para sus hijos.

2. ¿QUÉ CAMBIOS DEBEN DARSE EN LA EDUCACIÓN MUNICIPAL PARA QUE CUMPLA CON ESTOS PROPÓSITOS?

a. ¿Cuál es la situación actual de la educación municipal?

Se habla de una situación de crisis principalmente por tres motivos: por una disminución progresiva y significativa de la matrícula, por su transformación en una opción elegida (y elegible) sólo por los más pobres y por una clara pérdida de prestigio de la educación municipal.

a.1) El peso de la matrícula municipal en la matrícula total viene bajando desde el inicio de la municipalización. En 1982 la matrícula de las escuelas municipales

⁷ Ver artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Otros instrumentos normativos internacionales que han ratificado este derecho son, entre otros: la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, de la UNESCO (1960); la Convención de 1979 sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en especial los artículos 10 y 14); la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989 (especialmente los artículos 28 y 29); la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990 (en particular el artículo 45); la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006 (especialmente el artículo 24); y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General en septiembre de 2007 (particularmente el artículo 14).

⁸ El punto es documentado con observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la UNESCO en un artículo reciente de Pablo Latapí (2009).

representaba el 75,3% de la matrícula total del sistema escolar. Con la instauración del sistema de pago por subvención a la demanda, se produce en los años ochenta un aumento importante de la educación particular subvencionada y, en 1990, la ponderación de la matrícula municipal ya representaba el 58,4 % de la matrícula escolar. Durante los noventa pierde peso en forma constante, pero lenta, y en el 2000 equivale al 54,2% de la matrícula. Desde entonces el descenso se acelera y en 2004, por primera vez, baja del 50% y aunque no hay todavía datos confirmados en 2009 habría bajado del 40% y es esperable un descenso mayor en 2010.

Hasta el año 2000, pese al cambio de peso de la matrícula municipal en la matrícula total, la educación municipal sigue creciendo, fenómeno que se revierte en los últimos años. Entre 1992 y 2000 el sector particular subvencionado crece más que el municipal, pero ambos aumentan: el particular en alrededor de 250.000 alumnos y el sistema municipal en 171.000 estudiantes. En contraste, entre 2000 y 2005 el sistema particular subvencionado sigue creciendo (aumenta en más de 200.000 alumnos), mientras el sistema municipal llega a tener 136.000 alumnos menos. Esta dinámica se expresa también en el número de establecimientos por dependencia: entre 2004 y 2009 se crean 1050 establecimientos particulares y los municipales disminuyen en 353 establecimientos.

Los antecedentes anteriores son nacionales, pero esta situación se desarrolla de modo diverso en las distintas regiones y en los diversos municipios. Por ejemplo, mientras la matrícula municipal ha bajado a un 32,3% en la Región Metropolitana y a un 37,2 en la Primera Región, hay cuatro regiones donde sigue superando el 60%. Hay municipios en los que el porcentaje de establecimientos municipales es menor al 15% (como Puente Alto, La Florida, La Cisterna, La Reina, Maipú, Vitacura, Las Condes, Alto Hospicio); siguen existiendo 61 comunas de sectores rurales en los que la totalidad de sus escuelas son municipales. En 2009, de las 15 comunas menos pobladas (que son también alejadas, con mucha pobreza y ruralidad) no hay ninguna que tenga educación particular subvencionada; en el otro extremo, en las 15 comunas más pobladas sólo en Puerto Montt hay más matrícula municipal que particular subvencionada (45,9 contra 42); en 12 comunas la educación municipal no llega al tercio de la matrícula y en las tres más pobladas (Maipú, Puente Alto y La Florida) la matrícula municipal no alcanza al 15%.

a.2) Este cambio en el peso relativo de los diferentes oferentes de educación se ha dado en paralelo con un cambio en la composición social del alumnado de los diversos subsistemas, llegándose a que los establecimientos municipales atienden preferentemente a los sectores más pobres (ver Tabla 1)⁹.

La concentración del alumnado cuyos progenitores poseen menor escolaridad, en el sector municipal, lleva a que los rendimientos promedio de estos establecimientos en las pruebas estandarizadas (SIMCE) sean sistemáticamente menores, lo que genera un desprestigio y el estigma de ser una “educación pobre para pobres”.

⁹ En promedio los estudiantes del sector municipal pertenecen en mayor proporción a familias de menor nivel socioeconómico que los del sector particular subvencionado (en 2006, en básica el 71,2% de la matrícula municipal era socialmente vulnerable y en particular subvencionado el 46,9%; en media estas cifras son 62,8% y 47,9% respectivamente) (Larrañaga *et al.*, 2009, p. 57).

Tabla 1 Distribución de alumnos según NSE y dependencia

NSE	Porcentaje de alumnos según tipo establecimiento		
	Municipales	Particular Subvencionados	Pagados
Bajo y Medio Bajo	80%	20%	
Medio	39%	61%	
Medio Alto	10%	90%	
Alto		12%	88%

Fuente: Cuarto Básico (SIMCE, 2008).

a.3) Hay una clara y creciente pérdida de prestigio de la educación municipal. Se ha instalado en la sociedad la percepción de que la educación municipal es mala o, al menos, peor que la privada¹⁰. Los más pobres eligen mayoritariamente la educación municipal y lo hacen considerando principalmente su gratuidad. Los sectores medios eligen mayoritariamente la educación particular subvencionada y dicen hacerlo considerando su calidad. Los mismos motivos se arguyen cuando se pregunta por qué no se considera un tipo de educación: no se escoge la educación municipal porque se la considera de mala calidad (44%) y no se elige la particular subvencionada (o la pagada) por su costo (49% y 84% respectivamente).

En términos generales, lo que coincide con varios otros estudios, los chilenos están conformes con la calidad del establecimiento al que asisten sus hijos (83%). Pero, en este contexto de opinión positiva, es siempre peor el juicio en relación a la educación municipal. Por ejemplo, un 76% considera buena la educación particular de su comuna y sólo el 45% tiene la misma opinión sobre la educación municipal de su comuna. Cuando los entrevistados se refieren a los colegios de sus hijos, son pocos los que señalan que es “peor de lo que esperaba” (sólo el 9%), pero este grupo de insatisfechos se ensancha en el caso de los municipales y llega al 15%. Sucede algo parecido en relación a la confianza en las instituciones: el 80% dice tener mucha confianza en la educación particular subvencionada, cifra que desciende a 52% para los municipales. Más de dos tercios de los chilenos (69%) señala que los establecimientos de educación municipal deben depender del Ministerio de Educación, contra sólo el 12% que prefiere que sigan dependiendo del municipio¹¹.

¹⁰ Tomados los antecedentes que siguen pertenecen a la presentación (no publicada) de MORI (2010).

¹¹ Hay resultados semejantes en estudios anteriores, como las encuestas del CEP y del CIDE, que han mostrado esta pérdida de prestigio de la educación municipal y la amplia mayoría que prefiere que las escuelas sean administradas por el MINEDUC. El estudio del CEP trae un dato muy fuerte en sus consecuencias humanas y escolares: el 44% de los padres que lleva a sus hijos a la educación municipal, lo hace pese a que no es lo que preferiría para sus hijos si realmente pudiese elegir. (ver, Tema especial de Educación de Encuesta CEP, Junio-Julio 2006).

b. ¿Qué explica la crisis de la educación municipal?

Existe una larga lista de antecedentes que explican la crisis. Algunos vienen de la reforma de los 80 y de las características del sistema educacional que se instala en Chile desde entonces; otros tienen que ver con características de los municipios chilenos que limitan su capacidad de gestión de la educación y con dificultades administrativas para competir por matrícula con la educación particular.

b.1) Estamos en una sociedad de mercado y las políticas en curso desde los ochenta han incluido mecanismos mercantiles, como el financiamiento compartido y la selección de alumnos por parte de los establecimientos educacionales, en la distribución de la educación. La consecuencia ha sido una creciente segmentación social de la educación, ya que la población está eligiendo educación por bienes asociados a ella como el prestigio que puede dar la educación (“distinción”) y el capital social al que se accede en unos establecimientos y no en otros. En este esquema, lo normal es que se produzca un éxodo de la educación municipal gratuita y que las familias que pueden optar por la mejor educación que alcanzan a pagar (privada pagada o particular subvencionada con financiamiento compartido)¹². Objetivamente la asistencia a uno u otro sistema “clasifica” a los alumnos. “La diferenciación existente entre establecimientos educativos (público, privado) no sólo distribuye a la población en diferentes dependencias sino que se constituye en principio de clasificación y de organización de las representaciones sobre la calidad de la educación”¹³.

Desde otro ángulo puede señalarse que la valoración histórica a la educación pública (promoción social, interclasismo, pluralismo ideológico) no se trasladó en los hechos a la educación municipal¹⁴ y, probablemente, cuando la gente opina que sería mejor volver al ministerio, estaría apelando a un valor perdido, que permanece de algún modo en la conciencia colectiva.

Por último, las eventuales ventajas de la educación municipal, tales como ser un proveedor de educación cercano, lo que podría permitir adecuar mejor el proceso de enseñanza-aprendizaje a la realidad de ésta (pertinencia local) o lograr sinergia entre programas sociales y la formación de los estudiantes, no se han dado o, al menos, no han sido apreciados por la población.

b.2) Hay características de los municipios chilenos que complican su aptitud para gestionar bien la educación. Por una parte, hay factores políticos: falta de estabilidad, ya que las elecciones municipales son cada cuatro años y el plazo que requiere el cambio educacional para consolidarse es largo; el poder del alcalde en las decisiones en educación agrega inestabilidad al sistema: si el alcalde se interesa y lidera el sistema funciona bien, de lo contrario se entorpece. Por otra parte, los

¹² No hay estudios sobre la población que elige particular subvencionada gratuita, sin embargo el hecho de que a los más pobres les vaya peor cuando van a la educación particular subvencionada pareciera indicar que esta categoría es la de menor calidad.

¹³ Ver artículo de Sergio Martinic en este libro.

¹⁴ Más aún Larrañaga *et al.* (2009, p. 97) señalan, a partir de las diferencias de resultados de la enseñanza entre los establecimientos educacionales del mismo municipio, que la educación municipal no parece operar con objetivos de equidad interna, lo que es inconsistente con las aspiraciones de igualación de oportunidades que abundan en el discurso de la educación pública.

más de 340 municipios son fuertemente heterogéneos. Hay, entre ellos, grandes diferencias en tamaño; los municipios chicos suelen tener también mayores niveles de pobreza y ser más aislados. Estas características impiden en muchos casos una gestión tecnificada. Hay 345 administradores para 1.5 millones de alumnos (4.480 alumnos en promedio), esta dispersión hace que sean muy pocos los municipios que pueden contar con equipos técnicos para administrar la educación. En un extremo hay 12 municipios que no llegan a los 1.000 habitantes y que administran “sistemas educativos” que normalmente poseen menos de 100 alumnos; en el otro, los 12 con mayor población se mueven entre los 250 y los 750 mil habitantes con sistemas educativos que, exceptuado un caso, superan los 12 mil alumnos y llegan hasta los 45 mil. En el decil de comunas más pequeñas el promedio de estudiantes en la enseñanza municipal es de 445, mientras que en el decil de comunas más pobladas se llega a 21.300 alumnos (Larrañaga *et al.*, 2009, p. 78).

El trabajo de Raczynski & Salinas (2009, pp. 174-75), que analiza la gestión de las comunas, las ordena en tres grupos. El tercer grupo es el más precario en los tres ámbitos de gestión considerados (administrativo-financiero, técnico-pedagógico y trabajo en redes) y está compuesto por comunas pequeñas (normalmente con alta población rural y vulnerable). En contraste, el grupo con mejores resultados en los tres ámbitos corresponde a comunas grandes (con más establecimientos urbanos y un alumnado menos vulnerable). Más aún, en las comunas del grupo 1 logran darse una política local de educación y hacer un seguimiento de ella y logran poseer una jefatura de educación con una voz técnica considerada por el alcalde. Difícil no concluir que el tamaño de la comuna importa y que para lograr una buena gestión se requiere una base de matrícula que la soporte.

Pero la heterogeneidad no es sólo de tamaño, también lo es de medios económicos, de nivel cultural de su población y de la cantidad y preparación de los funcionarios que pueden contratar. El 20% de los municipios no tiene un jefe de Educación con dedicación exclusiva al cargo y el 39% de los DAEM o corporaciones no tiene personal contratado en el área técnico-pedagógica (Raczynski & Salinas, 2009, p. 145-46); logran poseer un equipo técnico-pedagógico menos del 10% de los municipios.

b.3) Los municipios, para afianzar sus sistemas educativos, deben competir con los particulares subvencionados y están mal situados para ello, puesto que las reglas del juego existentes son muy desequilibradas.

En lo económico se ha propiciado una “igualdad de trato” entre todos los establecimientos, pero existe una desigualdad de obligaciones. La obligación de asegurar educación a todos recae sólo sobre los municipios, quienes terminan, de hecho, haciéndose cargo de los más alejados, de la población urbana en extrema pobreza, de los niños y niñas excluidos, porque no los aceptaron o porque los despidieron de otras escuelas. Los municipios deben pagar a sus docentes de acuerdo al Estatuto Docente que salvaguarda la profesión docente, pero que los obliga a asumir remuneraciones un 30% más altas que en el subsistema particular subvencionado, con una subvención de similar valor.

Además existen trabas administrativas que agravan sólo a la educación municipal: están impedidos de endeudarse y el proceso para conseguir financiamiento público para creación de nuevos establecimientos es lento y no exento de dificultades.

Trabajan en un territorio acotado que tiene que servir a todo evento, mientras los particulares van donde es rentable ir; además muchas veces los municipios deben asumir mayores costos por su localización (áreas rurales; áreas urbanas de alta vulnerabilidad). No existe regulación de mecanismos de entrada a diversos proveedores; esto lleva a un problema financiero para la educación municipal y a un desequilibrio en la “competencia”. Más escuelas, para los mismos alumnos, significará una baja en la matrícula que impide lograr el nivel de financiamiento (40 alumnos por curso). Los particulares pueden compensar este desequilibrio aumentando el cobro del financiamiento compartido, posibilidad que no está en manos de los municipios (Valenzuela, 2008).

c. ¿Qué cambios hay que introducir para superar la crisis de la educación municipal?

En este párrafo, en coherencia con el diagnóstico, se argumenta la necesidad de “desmunicipalizar”, esto es de reemplazar la institucionalidad actual y traspasar la administración de las actuales escuelas municipales a otra entidad pública que tenga condiciones para hacerlo mejor. Esta propuesta debe entenderse indisolublemente unida a la propuesta de reforma de la educación particular subvencionada (punto 3, más adelante), ya que, sin esos cambios, no parece viable.

Los pasos que se siguen para plantear esta alternativa son los siguientes. En primer lugar, se explica la razón de optar por una institucionalidad distinta, siendo aparentemente más simple reformar la administración municipal de la educación, existente. Enseguida, se presentan las condiciones que deben cumplir las alternativas y se analizan alternativas posibles. En la sección siguiente, se propone algunos cambios a la educación particular subvencionada los que, junto con pretender que este tipo de educación cumpla con la misión pública que se espera de ella al subvencionarla, instaurará el contexto necesario para el buen desarrollo de la educación pública en sentido estricto.

c.1) ¿Por qué optar por “desmunicipalizar”? Mario Marcel & Raczynski (2009, p. 289) señalan con razón que “los beneficios de un traspaso de los establecimientos municipales públicos están determinados no por sus potenciales mejoras respecto de la situación vigente, sino respecto de la alternativa de dedicar similares esfuerzos y recursos a mejorar el propio sistema municipal”. Siendo coherentes con este planteamiento sólo tiene sentido optar por la desmunicipalización si hay argumentos importantes para sostener que el sistema municipal no tiene arreglo durable y que, por tanto, el trabajo y el dinero que se invierta en corregirlo será mejor empleado en la construcción de una alternativa.

¿Qué argumentos pueden darse? En primer lugar hay un problema de “marca”, de percepción social. Como se señaló, está instalada en el sentido común de las familias chilenas la representación de que la educación municipal es mala. Adicionalmente la mayoría de los docentes del sector municipal, preferirían la “desmunicipalización” del sector. Más aún, al menos un 30% de los jefes de DAEM y Corporación están también por la “desmunicipalización” (Raczynski & Salinas 2009, p. 139).

Lograr mejorar el sistema municipal es una empresa compleja que, como condición de base, supone el compromiso socioafectivo de muchos actores. El cambio

sólo sería posible si las familias, los profesores de aula, los directivos y sostenedores se sintiesen parte del proceso y que éste fuese percibido por ellos como creíble y posible. Lo que se observa es más bien lo contrario: un conjunto de actores desesperanzados de un mejoramiento de la educación municipal y que ambicionan su traspaso a una entidad en la que el gobierno sea más responsable.

En segundo lugar, hay que señalar que casi treinta años de administración municipal de la educación han mostrado, con creces, que la mayoría de los municipios no tiene ni puede tener las condiciones requeridas para desempeñar con calidad esta tarea. La administración de la educación supone capacidades de gestión administrativo-financiera y también capacidades técnico-pedagógicas para dar a las escuelas el apoyo y acompañamiento que requieren, lo que la mayoría de los municipios no pueden asegurar. Esto hace que una condición básica de la educación pública cual es ofrecer una educación de calidad a todos, prescindiendo del lugar donde viva, no pueda cumplirse¹⁵.

Un tercer punto a destacar es el enorme peso que tienen los alcaldes en la educación municipal y la importancia que le dan o no a la educación en su administración, lo que introduce una gran inestabilidad en el sistema. Si bien existen casos de alcaldes que han sido notables por su preocupación por la educación y han logrado éxitos, es demasiado débil un “sistema” que depende del interés y liderazgo que una autoridad edilicia pueda tener (o no tener) en educación.

c.2) Descrita esta situación cabe una segunda pregunta ¿no sería posible, como lo han propuesto algunos, que los municipios que lo hacen bien sigan solos y que los más chicos y con problemas de recursos se asocien? Puede ser una opción que mejore la situación actual, pero tiene limitaciones. Se estaría dejando a los más grandes y también más ricos y más dotados de recursos profesionales y de experiencias exitosas, separados de los más chicos y con menos recursos, cuando todo indica que sería más productivo y más justo mezclar, para que los municipios, donde el sector educación se ha desempeñado mejor, transfieran su experiencia a otros. Una de las falencias del sistema municipal es que ha replicado, en la educación, las enormes desigualdades económicas y culturales que poseen los distintos municipios. Un nuevo sistema debería no sólo igualar los recursos, sino compensar.

c.3) Para presentar las características de la propuesta se recurre al Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006).

El Consejo logró consensuar un conjunto de exigencias que debían cumplir las entidades administradoras de las escuelas y liceos de propiedad del Estado, hoy administrados por las municipalidades. Los criterios que se refieren directamente a las características institucionales de estas entidades son¹⁶:

¹⁵ Se suele dar ejemplos externos (*e. g.* Suecia, Holanda) donde la administración de la educación por los municipios es exitosa. Es claro que se trata de experiencias no comparables dado el nivel cultural y económico de estos países y de las respectivas comunas. En América Latina la evidencia va en un sentido distinto y tiende a asociar una excesiva descentralización y desigualdad. Ver por ejemplo, Alaníz (2008) para el caso de México, Andrade (2008) para Brasil y Anslion & Villacorta (2008) para Perú. El problema en América Latina, y en esto Chile no es excepción, es que las capacidades profesionales están muy centralizadas en unas pocas ciudades.

¹⁶ A continuación se resume los criterios. La versión completa se encuentra en las pp. 119-123 del *Informe Final* del Consejo.

- Deben ser instituciones descentralizadas y con un grado alto de autonomía, cuya única función sea la gestión de establecimientos educacionales de propiedad del Estado, en una determinada unidad geográfica, responsabilizándose del desempeño de los establecimientos a su cargo.
- Estas unidades geográficas deben coincidir con el diseño administrativo del país (unidad mínima la comuna, unidad máxima la región; sin dividir municipios, ni provincias, ni regiones...) y su tamaño tendrá en cuenta la población de educandos, para lograr economías de escala y contar con equipos profesionales potentes en todas las localidades¹⁷.
- Las entidades administradoras integrarán las funciones de gestión administrativo-financiera con las de gestión técnico-pedagógica¹⁸ y tendrán la capacidad de dar un adecuado apoyo a los establecimientos a su cargo para fortalecer sus capacidades y autonomía pedagógica.
- Sus directivos se seleccionarán a través del sistema de Alta Dirección Pública y su equipo a través de concursos públicos.
- Estas administradoras deberán conjugar un alto nivel técnico, con la participación de la comunidad en el control de su gestión y en la definición de ciertos aspectos del proyecto educativo territorial. Además, estarán sujetas al control del sistema de aseguramiento de la calidad en lo que respecta al desempeño educacional.
- Este reordenamiento institucional debe ir acompañado de un financiamiento suficiente para asegurar un adecuado funcionamiento de los establecimientos educacionales, el cual debe ser mayor para los estudiantes más vulnerables.

El Informe Final del Consejo Asesor también enumera posibles alternativas. Sin embargo, pese al acuerdo que existió en el Consejo en los criterios generales que debe cumplir la institucionalidad del sistema de educación pública, no se logró concordar una visión sobre la forma de constituir estos organismos administradores, ni sobre su futura dependencia. Las opciones propuestas fueron cuatro:

- (1) Crear estas nuevas entidades administradoras de Educación Pública a partir de las municipalidades; serían corporaciones de derecho público que coincidirían con el territorio de una comuna o de varias comunas colindantes. Al interior de esta primera opción se da una diferencia de opiniones, que divide esta opción en dos propuestas:
 - (1.a) Una plantea entregar a los alcaldes la iniciativa para constituir estas corporaciones¹⁹.

¹⁷ Es importante notar que el tema de fondo no es el “tamaño” en sí, sino el tamaño suficiente para poder financiar y asegurar un equipo técnico de muy buen nivel en lo educacional y en lo administrativo. Parece posible encontrar o atraer a las personas suficientes para formar equipos de gran calidad en todo el país si se está hablando de 40 o 50 equipos, pero es impensable si se trata de constituir 350 equipos.

¹⁸ Marcel & Raczynski (2009, p. 331) agregan, con razón, a estas dos funciones la función de planeación, que debería ver los planes de mediano plazo y ser contraparte de convenios de desempeño con los establecimientos.

¹⁹ En esta alternativa debe entenderse que la administración en cada municipio satisface los criterios que se expusieron antes.

- (1.b) Otra postula que la creación de estas corporaciones y, por tanto, la decisión del territorio que abarcaría cada una, debe ser materia de ley.
- (2) Los Gobiernos Regionales, en coordinación con el Ministerio de Educación, crearían corporaciones de derecho público autónomas, las que mantendrían una vinculación, por definir, con ambos. En cada región se podría crear más de una corporación.
 - (3) El Ministerio de Educación instauraría uno o más servicios descentralizados de educación en cada región, articulados a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación y con los Gobiernos Regionales. Cada servicio de educación tendría a su cargo un territorio correspondiente a una o más comunas, agrupando un número equivalente de alumnos/as, docentes y establecimientos.
 - (4) Fundar un Servicio Nacional de Educación Pública dependiente del Ministerio de Educación, que actuaría descentralizadamente, abriendo espacios de participación a los municipios y gobiernos regionales y a sus usuarios y trabajadores.

Al analizar estas opciones, a partir del diagnóstico de la crisis de la educación municipal, es notorio que habría que descartar la opción **1.a**, ya que ella no se hace cargo de la crisis y propone un proceso que no posee la distancia y diferencia con lo actual, como para ser visto como una refundación de la educación pública que permita cambiar su imagen social. Además es una solución aleatoria, ya que deja el problema en manos de los alcaldes, los que pueden o no tener voluntad de enfrentarlo. Por último, se mantiene la falta de continuidad en la gestión, producto del inevitable cambio de alcaldes cada cuatro años²⁰.

En relación a las otras cuatro opciones (**1.b**, **2**, **3** y **4**) parecen ser alternativas elegibles, siempre que en su puesta en práctica cumplan las condiciones detalladas como consenso en el Consejo Asesor y además las siguientes²¹:

- Que puedan ser percibidas por la ciudadanía como una refundación de la educación pública.
- Que en todos los casos, las entidades administradoras sean autónomas, pero mantengan una relación fuerte (por ejemplo, a nivel de Consejo de Dirección) tanto con el Ministerio de Educación, para superar la fractura actual, que confunde a los establecimientos y es causa de pérdidas de energía. Adicionalmente hay que cuidar las relaciones con los entes regionales, provinciales y municipales.
- Que en todos los casos existan mecanismos que aseguren que la calidad del servicio de la educación pública es uniforme a lo largo del país, lo que supone financiamiento diferenciado a las entidades administradoras para que puedan dar más apoyo y gastar más donde más se necesita.

²⁰ Lo anterior, de ninguna manera puede significar que al momento de agrupar municipios, lo que en la práctica se hará en cualquiera de las otras alternativas (1.b, 2, 3 y 4), los alcaldes actuales (y los consejos comunales) no deban ser consultados sobre la mejor forma de mancomunar a los municipios para gestionar la educación, pero la resolución última debe expresar un acuerdo nacional que se materialice en una ley.

²¹ Algunas están en el Informe como ventajas de una alternativa, pero pueden extenderse a las cuatro.

Dicho lo anterior, es factible destacar algunas posibles ventajas de las distintas opciones, que sería necesario sopesar al momento de elegir una de ellas:

- La opción **1.b** posee dos ventajas. Podría tener el mérito de la mayor facilidad administrativa, ya que si bien las corporaciones de derecho público que se proponen deben tener autonomía y un consejo de dirección, ellas están conformadas por una o varias municipalidades, por lo que no cambia la propiedad de los establecimientos. También podría lograr más consenso, lo que es otro facilitador.
- Las opciones **2, 3 y 4** aseguran más unidad en el sistema y mejor coordinación con el MINEDUC, que la opción **1b**. Este no es un aspecto menor. Marcel (2009, p. 34) plantea bien la cuestión central en juego: “La pregunta clave en este contexto es cómo asegura el gobierno (el principal) el logro de ciertos objetivos y metas en materia educacional cuando las escuelas son administradas por los municipios y sostenedores privados (los agentes)”. Detrás de este planteamiento hay dos supuestos importantes. El primero es que el Gobierno posee una responsabilidad central en la educación, cual es asegurar el derecho de todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas a la educación. El segundo es que esta responsabilidad la asume a través de determinados agentes, los sostenedores municipales y privados y que, por tanto, el Gobierno debe poder “gobernar” (valga la redundancia) a los sostenedores.
- La opción **2** tiene claras ventajas en cuanto a los contenidos de la educación, ya que está en mejores condiciones para fortalecer la identidad regional y velar por la pertinencia de la educación de acuerdo a las características económicas y culturales de cada región. Adicionalmente aparece congruente con el proceso de regionalización del país, que es una promesa de futuro abierta.
- Las opciones **3 y 4** pueden ser vistas como más centralistas y ser rechazadas por ello.

Las consideraciones anteriores permiten reducir la discusión a los pro y contra y a las mayores y menores viabilidades de las alternativas **1.b y 2**, teniendo una –al parecer– mejores perspectivas de viabilidad y la otra una consecución más ajustada de lo que es dable esperar de la educación pública de propiedad estatal.

3. ¿QUÉ CAMBIOS DEBEN DARSE EN LA EDUCACIÓN PARTICULAR SUBVENCIONADA PARA RESPETAR SU SENTIDO PÚBLICO?

Se expuso que la educación particular era necesaria para que el Estado pueda cumplir a cabalidad sus obligaciones de proveer educación y de garantizar el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos, lo que justifica que perciba financiamiento público. Al aceptarse la provisión mixta con financiamiento estatal, se está incorporando de hecho la educación particular subvencionada en el servicio público (o nacional) de educación, provisto por el Estado. Por lo tanto, es forzoso extender a ella las características de gratuidad, igualdad, inclusión y no selección de la educación pública. Adicionalmente, la educación particular con financiamiento público debe hacer sistema con la educación de propiedad estatal y no ser un impedimento para su desarrollo.

En este párrafo se argumentará que la autorización a los establecimientos particular subvencionados para cobrar una cuota adicional (financiamiento compartido) y para seleccionar a los alumnos que atienden, les impide cumplir a cabalidad la misión social que les corresponde. Adicionalmente se concluirá que estas dos prácticas, autorizadas legalmente, generan un tipo de regulación del sistema educativo que también perjudica el buen desarrollo de la educación de administración y propiedad pública.

a. El financiamiento compartido impide hoy a la educación particular subvencionada ofrecer lo que se espera de ella

a.1) El financiamiento compartido consistente en permitir que establecimientos financiados por el Estado aumenten sus fondos cobrando una cuota adicional a las familias. Se trata de una modalidad que existía desde 1988, pero que no se utilizaba porque el aporte de los padres estaba asociado a un recorte muy importante del monto de la subvención que el sostenedor percibía. En 1993 (Ley N° 19.247) el financiamiento compartido se reformula y se baja significativamente el descuento a la subvención²². Además, se extiende, aunque con restricciones, a la educación media municipal. Lo anterior produce un crecimiento sostenido de la modalidad en el tiempo, como se observa en el Tabla 2.

Tabla 2 Evolución financiamiento compartido 1993-2009

Establecimientos	1993	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2009
Particular S.	232	857	1.090	1.292	1.426	1.652	1.822	2.020	2.176	2.211
Municipales	0	28	62	95	104	110	115	123	123	124
Total	232	885	1.152	1.392	1.530	1.762	1.937	2.143	2.299	2.335
Matrícula										
Particular S.	142.732	516.474	696.974	819.594	881.734	978.531	1.085.381	1.145.072	1.187.007	1.200.625
Municipal	0	17.787	48.315	103.494	93.273	104.929	110.498	109.608	99.793	95.164
Total	142.732	534.261	745.289	923.088	975.007	1.083.460	1.195.879	1.254.680	1.286.800	1.295.789
Cobro mensual En \$										
Particular S.	2.564	2.525	4.028	5.971	8.127	10.282	12.329	14.033	15.939	
Municipal	0	1.036	1.156	1.208	1.840	1.957	2.325	2.410	2.675	

(*) En el sector municipal solo pueden tener financiamiento compartido los establecimientos de media.

Fuente: MINEDUC.

²² En cifras actuales (2010) los establecimientos que cobran menos de \$ 8.720, no tienen descuentos en la subvención que perciben; los establecimientos que cobran el monto promedio \$ 17.000 (aprox.) tienen un descuento de \$ 870 en la subvención; para los que cobran el máximo permitido \$ 69.830 el descuento es de \$ 16.585 y por tanto podrá acrecentar su cobro con la subvención en otros \$ 22.650 (cálculos con subvención de básica con JEC). La Ley de Subvenciones y sus montos pueden verse en: http://www.comunidadescolar.cl/subvenciones/subv_03.html

Puede apreciarse que, al modificarse la ley en 1993, el crecimiento del financiamiento compartido en los establecimientos particulares subvencionados fue muy rápido y ha proseguido constante en el tiempo, tanto en número de establecimientos como en matrícula. No se observa el mismo comportamiento en el caso de la educación media municipal, la cual llega a 110.498 estudiantes en 2004, pero desde entonces decrece, hasta tener 15.000 alumnos menos en 2009.

La matrícula particular subvencionada con financiamiento compartido (1.295.789 estudiantes) ha llegado a ser mayoritaria en este tipo de establecimientos y representa las dos terceras partes de la matrícula del sector particular subvencionado. En el caso de la media municipal se llega, en 1998, a un tercio de la matrícula y después baja, para estabilizarse en poco menos del 25%.

El cobro promedio ha subido cada año, con una leve baja en el caso de los establecimientos municipales en los años 2006 y 2007. El monto del cobro de los particulares subvencionados se ha multiplicado por seis en los 16 años y el de los municipales por dos y medio. Mientras el aumento de matrícula ha sido de 9 veces desde 1993, el aumento de ingresos ha sido de casi 48 veces.

a.2) Son múltiples y visibles las consecuencias de esta expansión del financiamiento compartido. Contribuye a acentuar la desigualdad y a que la educación refleje con total fidelidad la desigualdad económica. Las escuelas se segmentan de acuerdo a precio con una importante disminución de la diversidad social en su interior; tema documentado por Valenzuela, Bellei & De los Ríos (2008) mostrando la fuerte y creciente segregación en la educación chilena. También se ha analizado el tema desde el punto de vista del derecho, para revelar que la expansión del financiamiento compartido ha significado el abandono de criterios ciudadanos para distribuir la educación y su reemplazo por mecanismos de mercado (Atria, 2007).

a.3) Adicionalmente, el financiamiento compartido impide que la educación particular subvencionada cumpla los propósitos que justifican que reciba fondos públicos para educar. Al cobrar, cierra sus puertas a los que no pueden pagar y deja de contribuir al ensanchamiento de la educación gratuita que el Estado debe ofrecer. También impide que la contribución más propia que la educación particular debe hacer en una democracia, cual es ofrecer la oportunidad a las familias de elegir la educación de sus hijos. Es evidente que si esta elección está supeditada a un pago deja de ser universal y pasa a ser un privilegio y no un derecho.

La interpretación anterior no es antojadiza. De hecho en todos los países desarrollados donde hay financiamiento público a la educación particular “la gratuidad escolar se entiende como una contrapartida necesaria del aporte estatal” (Marcel & Raczynski, 2009, p. 316)²³.

b. La selección de estudiantes por parte de las escuelas es otra limitación a la función social de la educación particular subvencionada

b.1) Se agrega al financiamiento compartido, como limitante al cumplimiento de la función social de la educación particular subvencionada, la facultad de los

²³ Ver algunos casos en Delannoy & Guzmán (2009).

establecimientos particular subvencionados de seleccionar estudiantes a partir de séptimo año básico (Ley General de Educación, Art. 11). Si bien esta facultad no distingue entre establecimientos particulares y públicos, en la práctica es de más amplia ocurrencia en los establecimientos particulares subvencionados ya que, de otra parte, recae sobre el subsistema de educación de propiedad del Estado la obligación de asegurar la educación a todos.

Se trata de una facultad que se utiliza. La ocurrencia de la selección es alta: el 55% de los estudiantes de la educación particular subvencionada debió someterse a un proceso de selección para ingresar²⁴ Por su parte, datos del SIMCE muestran que mientras mayor es el nivel socioeconómico del alumnado, mayor es la selección, llegándose a más de un 85% de los alumnos en los establecimientos que educan a los hijos, de las familias con más recursos.

b.2) Las consecuencias de la selección son semejantes a la del financiamiento compartido: aumento de la desigualdad y de la segregación. Por supuesto que como actúan en forma conjunta el efecto se agrava, lo que explica que Chile posea un nivel superior de segregación que el del resto de América Latina y muy superior al de los países de la OCDE. Así, mientras en los países de la OCDE, en las comunidades escolares con mayoría de estudiantes de estrato social alto, cada 5 alumnos de ese estrato hay 1 de un estrato social más bajo, en América Latina esta razón es de 10 a 1 y en Chile de 20 a 1 (CEPAL, 2007). Ahora bien, se suele argumentar que ésta es una segregación refleja y que el problema básico está en la sociedad, fuera del sistema escolar. Lo grave del financiamiento compartido sumado a la selección de alumnos por parte de los establecimientos es que la escuela en vez disminuir –aunque sea levemente– la segregación, la amplifica. La segregación escolar es mayor que la segregación geográfica y ha ido en aumento en los últimos años, en paralelo con la expansión del financiamiento compartido²⁵.

Además, la acción conjunta del financiamiento compartido y de la selección hace que la segregación penetre en todo el sistema. Ya no se trata sólo de que los estudiantes de una comuna rica van a encontrarse menos probablemente con compañeros y compañeras pobres sino que, aún en comunas pobres, habrá colegios para los menos pobres entre los pobres, que pueden pagar algo y para los más pobres que no pueden contribuir con nada.

c. *Conclusión: el actual modo de regulación del sistema nacional de educación no sólo impide que las escuelas particulares cumplan la función pública que se espera de ellas; también impide el desarrollo de la educación pública de propiedad estatal.*

La gran consecuencia de los antecedentes anteriores es que la lógica que ordena y regula el sistema escolar chileno no es la de la “inclusión” sino la de la “distinción”. No se busca incluir a todos los estudiantes y a todas las estudiantes, prescindiendo de su nivel social y económico, en un mismo sistema que los trate como iguales

²⁴ Cifra de entrevista a Dante Contreras (La Tercera, 4 de marzo de 2007).

²⁵ Ver datos en el artículo de Valenzuela *et al.* (2008) en este mismo libro. Ver también en García-Huidobro (2007) más consideraciones sobre las consecuencias de la selección escolar.

y al cual se accede por el sólo mérito de ser ciudadano, esto es miembro de la sociedad. Por el contrario, el modo de regulación del sistema distingue y marca las diferencias de origen social y económico. Cada quien accede a lo que puede pagar, siendo la educación pública, por definición, un mínimo que el Estado asegura a los desheredados, que no pueden darle a sus hijos nada mejor²⁶.

Es claro que, en este esquema, la educación pública, en sentido estricto, deja de ser una opción deseable y elegible por las familias por sus cualidades propias: mayor pluralismo e integración social y pasa a ser un lugar indeseable del que hay que sacar a los hijos e hijas en cuanto se tenga los medios para hacerlo.

En estas condiciones no habrá destino para una educación de propiedad y administración del Estado, cuya importancia y necesidad ya se expuso, si no se suprime el financiamiento compartido y la selección para toda la educación subvencionada (de propiedad y administración pública y privada)²⁷.

REFERENCIAS

- Alaníz, C. (2008). La transformación de la gestión: el reto de la institucionalización. En Dupriez, V., Francia, G. & García-Huidobro, J. E. (Coord.). *Políticas educativas en América Latina: ¿transición hacia un nuevo paradigma?*, Subsecretaría de Educación Pública, México.
- Andrade, D. (2008). La nueva regulación educativa en América Latina a nivel de las escuelas y de los docentes. En Dupriez, V., Francia, G. & García-Huidobro, J. E. (Coord.). *Políticas educativas en América Latina: ¿transición hacia un nuevo paradigma?*, Subsecretaría de Educación Pública, México.
- Ansion, J. & Villacorta, A. M. (2008). Difíciles cambios en la escuela pública en un distrito popular de Lima". En Dupriez, V., Francia, G. & García-Huidobro, J. E. (Coord.). *Políticas educativas en América Latina: ¿transición hacia un nuevo paradigma?*, Subsecretaría de Educación Pública, México.
- Atria, F. (2007). *Mercado y ciudadanía en la educación*. Santiago, Chile: Editorial Flandes Indiano.
- Brahm, C. & Silva (Coord.). (1971). *Educación particular en Chile*. Santiago, Chile: CIDE.
- Centro de Estudios Públicos. (2006). *Tema especial de Educación de Encuesta CEP, Junio-Julio 2006*. [Versión electrónica]. En: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3807.html
- Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación. (2008). Encuesta a actores del sistema educativo. [Versión electrónica]. En: http://www.cide.cl/html/biblioteca_virtual.htm
- Comisión Económica para América Latina. (2007). *Panorama Social de América Latina*. Santiago, Chile: Autor.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006) *Informe Final*. Santiago, Chile: Autor.
- Consultora MORI (2010). *Estudio demanda y cambios en el sistema educativo*. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Delannoy, F. & Guzmán, M. (2009). Experiencias internacionales en gestión descentralizada de la educación pública. En M. Marcel & D. Raczynski (Eds.). *La asignatura*

²⁶ Puede verse un desarrollo teórico de esta doble lógica, ciudadana y mercantil, de distribución de la educación en Atria (2007).

²⁷ Es obvio como se ha desarrollado en otros textos que terminar con el financiamiento compartido es un proceso que solo puede hacerse ligado al progresivo mejoramiento de la subvención.

- pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile* (pp. 225-280). Santiago, Chile: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- García-Huidobro, J. E. (2007). La “selección de alumnos” en la Ley General de Educación, *Revista Docencia*, 32, 20-27. Extraído de: http://www.colegiodeprofesores.cl/docencia/indices/indice_32.html
- Labarca, A. (1939). *Historia de la enseñanza en Chile*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Larrañaga, O., Peirano, C. & Falck, D. (2009). Una mirada al interior del sector municipal”. En M. Marcel & Raczynski (Eds.). *La asignatura pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile* (pp. 77-97). Santiago, Chile: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- Latapí, P. (2009). El derecho a la educación. Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, enero-marzo, 14 (40), 255-287.
- Marcel, M. (2009). ¿Por qué la educación municipal? En M. Marcel & D. Raczynski (Eds.). *La asignatura pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile* (pp. 33-46). Santiago, Chile: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- Marcel, M. & Raczynski, D. (Eds.). (2009). *La Asignatura Pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Santiago, Chile: Uqbar Editores.
- Marcel, M., Larrañaga, O., Peirano, C., Delannoy, F., Guzmán, M., Raczynski, D. & Salinas, D. (2009). ¿Qué hacer con la educación municipal? En M. Marcel & D. Raczynski (Eds.). *La asignatura pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile* (pp. 281-308). Santiago, Chile: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- Navarro, L. (2006). Crisis de la educación municipal, *Mensaje*, 09. Santiago, Chile.
- Raczynski, D. & Salinas, D. (2009). Prioridades, actores y procesos en la gestión municipal de la educación. En M. Marcel & Raczynski (Eds.). *La asignatura pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile* (pp. 135-176). Santiago, Chile: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- Valenzuela, J. P. (2007). Pecados de omisión en el nuevo marco institucional escolar. *Mensaje*, 562, 43-45.
- Valenzuela, J. P. (2008). El ‘financiamiento compartido’ en la educación pública como factor de segregación social. En *Foro Latinoamericano de Políticas Educativas. Boletín Referencias*, 23, marzo.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C. & De los Ríos, D. (2008). *Evolución de la Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento Compartido*. (Proyecto FONIDE). Santiago, Chile: Ministerio de Educación. Extraído de: http://www.opech.cl/bibliografico/Doc_Financiamiento/evolucion_segregacion_chilena.pdf

4.

¿Cómo Fortalecer la Educación Municipal? Capacidad y Responsabilidad Política

*Gregory Elacqua**
*Matías Martínez***
*Cristóbal Aninat****

INTRODUCCIÓN

Durante la década de 1980, el gobierno militar promulgó un radical programa de reforma educativa que descentralizó la administración de la educación pública y alteró el esquema de financiamiento público y de la mayor parte de las escuelas privadas.

Previo a estas reformas, el sector público educacional del país estaba fuertemente centralizado. El Ministerio de Educación era el principal responsable de mejorar y aumentar la infraestructura educacional, de comprar y distribuir los textos escolares, de pagar a los profesores y de establecer los contenidos curriculares. El Ministerio administraba directamente más del 90% del presupuesto del sector y tenía una planta de funcionarios que representaba un quinto de los profesores del sistema (Larrañaga, 1995).

Con las reformas de los años 80 la administración de las escuelas públicas fue transferida a las municipalidades, por medio de un convenio entre el Ministerio de Educación y el alcalde como representante del municipio. En este convenio se establece que el traspaso de la responsabilidad por el servicio educacional es definitivo y que la municipalidad está obligada a proveerlo de manera permanente siendo responsable de dotar a las escuelas de recursos e insumos necesarios para el desarrollo de las actividades educacionales. La administración de la educación pública a cargo de los municipios se concreta por intermedio de departamentos municipales (66% del total de la matrícula municipal para el año 2009) o mediante corporaciones de derecho privado (34% del total de la matrícula municipal para el año 2009).

* Universidad Diego Portales.

** Universidad Diego Portales.

*** Universidad Diego Portales.

Junto a estos cambios en la administración de los establecimientos educativos públicos, se cambió el sistema de financiamiento público y de la mayor parte de escuelas privadas: las municipalidades y los sostenedores de escuelas privadas que no cobraban mensualidad comenzaron a recibir una subvención (*voucher*) en base al número de estudiantes en la escuela, pagado por el Ministerio de Educación a un fondo común del municipio (o directamente al sostenedor privado) que luego es usado en el financiamiento de todos los establecimientos. Como resultado, los cambios en el nivel de matrícula comenzaron a tener impacto en los presupuestos de los municipios.

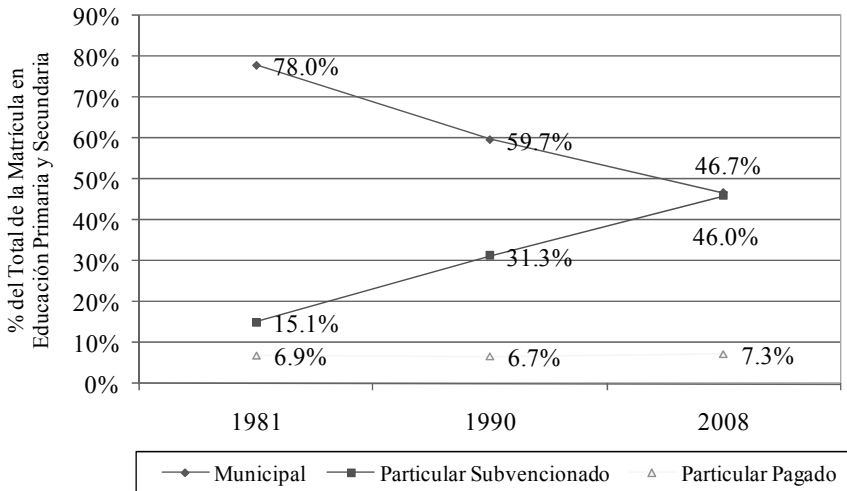
Las características esenciales de este sistema se han mantenido por casi tres décadas. La Concertación, la coalición de centro-izquierda en el poder entre 1990 y 2010, había elegido enfocarse en mejorar la calidad de las escuelas pobres a través de inversiones directas en recursos, manteniendo los componentes organizacionales y de financiamiento introducidos en los ochenta (Cox, 2003).

1. ¿QUÉ HA OCURRIDO DESDE 1981?

La provisión de la educación en Chile se ha vuelto cada vez más privada en su administración desde que las reformas de 1981 fueron instauradas. En 1981, el 15% de los estudiantes chilenos entre kínder y cuarto medio asistían a colegios particulares que recibían algún subsidio público, mientras que otro 7% acudía a colegios particulares pagados. Entre 1981 y 1986 más de 1.000 escuelas particulares subvencionadas nuevas entraron al mercado de la educación y la tasa de matrícula en este sector aumentó desde el 15% al 25%. Para 1990, sobre el 31% de los estudiantes asistían a colegios particulares subvencionados. Entre 1990 y 2008 la matrícula en escuelas particulares subvencionadas se incrementó desde un 31% a un 47% del total. La mayor parte de este incremento fue a costa de la matrícula en escuelas municipales. Sumando el 7% de estudiantes en colegios particulares pagados, se obtiene que la mayoría de los escolares chilenos se eduque en colegios de administración privada (Figura 1).

Esta fuerte fuga de estudiantes desde el sector municipal al sector particular subvencionado es indicativa de un fenómeno conocido como la crisis de la educación municipalizada, la cual ha sido incapaz de encantar a los padres y apoderados del sector quienes, en su mayoría, buscan otras alternativas para educar a sus hijos.

Bajo este contexto, este informe persigue tres objetivos: (1) describir algunos de los factores que podrían explicar esta fuga de matrícula; (2) profundizar en las variables que inciden en la calidad de la gestión de los municipios y (3) proponer un modelo general de gestión de la educación municipal basado en una administración flexible a nivel local que; por un lado entregue más herramientas de gestión a las autoridades municipales y, por otro, fortalezca el proceso en que ellos le rinden cuenta a la ciudadanía. Lo anterior no invalida propuestas específicas que buscan superar la crisis de la educación municipal como lo son aquellas enfocadas en mejorar la gestión de las escuelas en sectores de pobreza, por ejemplo, potenciando la gestión pedagógica, el trabajo de aula y construyendo un vínculo más cercano con los padres y apoderados (Raczynski, 2003).

Figura 1 Aumento de la Matrícula Particular Subvencionada a costa de Municipal

Fuente: Ministerio de Educación.

2. ¿QUÉ EXPLICA LA FUGA DE ALUMNOS?

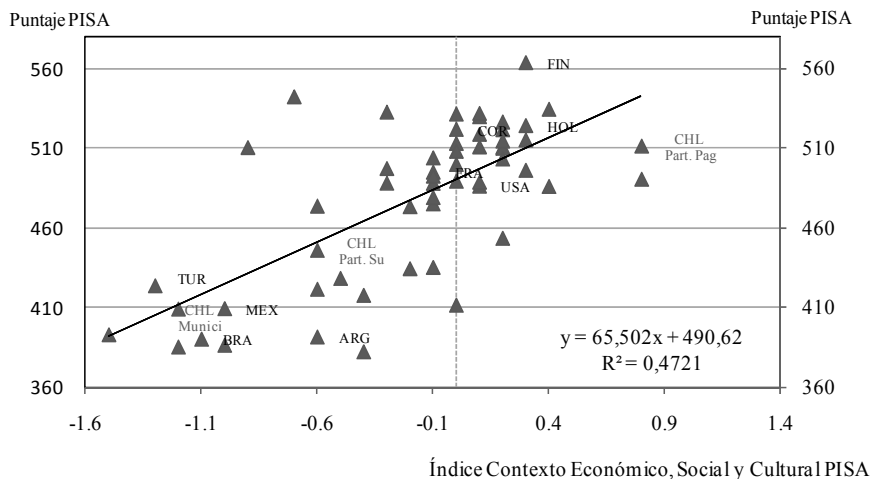
a) Familias tienen una percepción de peor calidad de educación

En julio de 2006 en una encuesta a nivel nacional realizada por el Centro de Estudios Públicos [CEP], un 69% de los encuestados prefería un colegio particular subvencionado a uno municipal a igual costo y distancia, mientras que un 29% prefería uno municipal a uno particular subvencionado (Estudio Nacional de Opinión Pública N° 52, Centro de Estudios Públicos). La principal razón dada por los encuestados que preferían las escuelas particulares subvencionados fue que la calidad académica es mejor en dichos recintos¹. Esta percepción pareciera ser transversal según posición política (izquierda, centro o derecha) y podría estar basada en los resultados educativos globales de cada tipo de escuela. Por ejemplo, en la medición internacional de resultados educativos, PISA, es posible separar los resultados para el caso de Chile según la dependencia de los establecimientos y luego compararlos con los resultados promedio de otros países. La Figura 2 muestra estos resultados para el año 2006 y los explica por medio de un índice que resume el contexto económico, social y cultural del país:

Los puntajes PISA y la segmentación, según dependencia, de las escuelas chilenas muestran que las escuelas municipales obtienen peores resultados que las

¹ 69% de quienes prefieren los colegios particulares subvencionados a los municipales dio esta razón para justificar su preferencia.

Figura 2 Mejores Resultados PISA para los Colegios Particular Subvencionados comparados con los Municipales



Fuente: OECD 2010.

particulares subvencionadas, los cuales son explicados en una proporción importante porque sus estudiantes están envueltos en un entorno económico, social y cultural más deprimido.

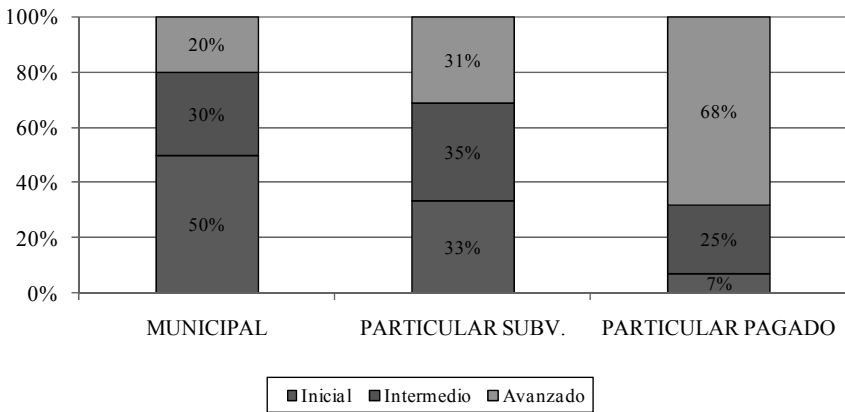
El caso de las escuelas municipales de Chile es similar a los resultados e índices socioeconómicos y culturales promedio de Brasil, Turquía y México, mientras que las escuelas particulares subvencionadas son comparables en resultados y contexto económico social y cultural a Israel, Serbia y Bulgaria. Finalmente las escuelas particulares pagadas de elite muestran puntajes PISA inferiores al promedio de Holanda, Corea y Francia, pero su índice de contexto económico, social y cultural es bastante mayor.

No sólo en mediciones de resultados educativos a nivel internacional se evidencian las diferencias en los resultados entre cada tipo de escuela en Chile. La medición de calidad de la educación en Chile se realiza a través del SIMCE, el cual se aplica a todos los establecimientos educacionales del país. El SIMCE está diseñado para evaluar el nivel de logro de los escolares según el rendimiento que muestran en las pruebas SIMCE. Hay tres niveles: inicial, intermedio y avanzado. La distribución de los alumnos según nivel de logro y dependencia del establecimiento se muestra en la Figura 3.

La mitad de los estudiantes de colegios municipales de cuarto básico no logra alcanzar un nivel intermedio de logro en la prueba SIMCE de matemáticas de 2008. Dicha proporción cae a 33% para los escolares de colegios particulares subvencionados y a un 7% para alumnos de colegios particulares pagados.

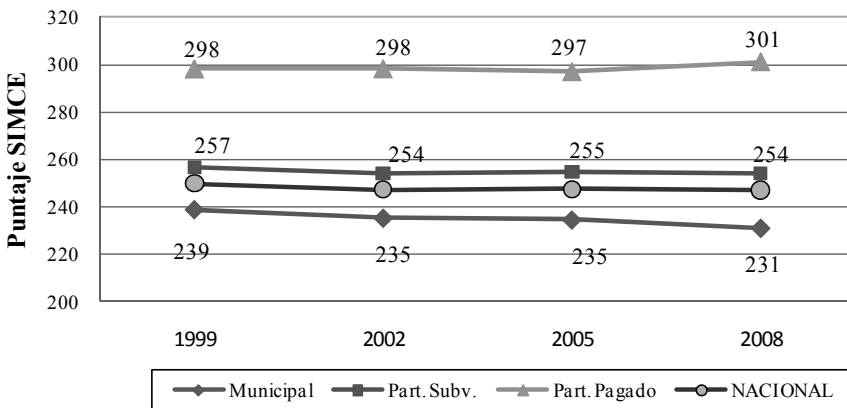
En el caso del SIMCE de matemáticas la brecha de resultados entre colegios municipales y el resto de establecimientos ha venido incrementándose desde 1999, tal y como lo muestra la Figura 4.

Figura 3 La mitad de alumnos en Escuelas Municipales tiene un nivel inicial de logro en el SIMCE de Matemáticas 2008



Fuente: SIMCE 2008.

Figura 4 Aumenta la brecha de resultados SIMCE de Matemáticas entre colegios municipales y resto de establecimientos (Simce 4º Básico Matemáticas a nivel de estudiante)



Fuente: Datos SIMCE.

Entre 1999 y 2008 los escolares de colegios municipales bajaron en cerca de 8 puntos su promedio en el SIMCE de Matemáticas, mientras que los de escuelas particulares subvencionadas cayeron en alrededor de 3 puntos y los de colegios privados pagados aumentaron en torno a 3 puntos su promedio.

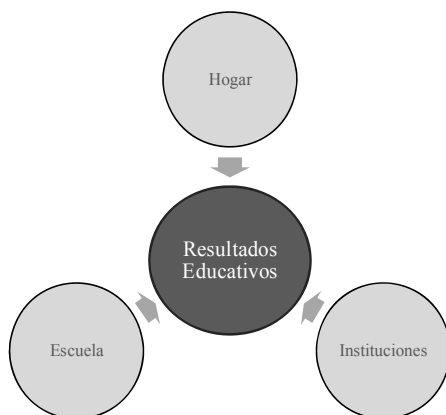
La medición de los resultados educacionales, tanto nacionales como internacionales, da una señal respecto de que las escuelas particulares subvencionadas poseen ciertas características que las municipales no tienen. Esto no quiere decir que la diferencia en los resultados brutos indique algo sobre la calidad real de la educación en cada una de las (tres) dependencias.² Sin embargo, la percepción de calidad de las escuelas por parte de los padres se relaciona con lo que observan y no con los resultados ajustados por factores ajenos a la calidad de la enseñanza que se entrega en los distintos establecimientos.

Para poder entender las diferencias entre ambos tipos de escuelas, a continuación se describen los factores que la literatura empírica sugiere que inciden en los resultados educativos.

3. ¿QUÉ FACTORES INCIDEN EN LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN?

La literatura sugiere que la calidad de la educación y los resultados educativos consecuentes dependen, a nivel macro, de tres factores fundamentales: i) variables socioculturales y económicas del hogar del estudiante, como nivel socioeconómico y capital cultural de su familia ii) variables relacionadas a la escuela, como calidad de sus profesores y directores y iii) calidad de la gestión de las instituciones en el sistema educativo (ver Figura 5).

Figura 5 Factores Determinantes de la Calidad de la Educación



Fuente: Elaboración propia.

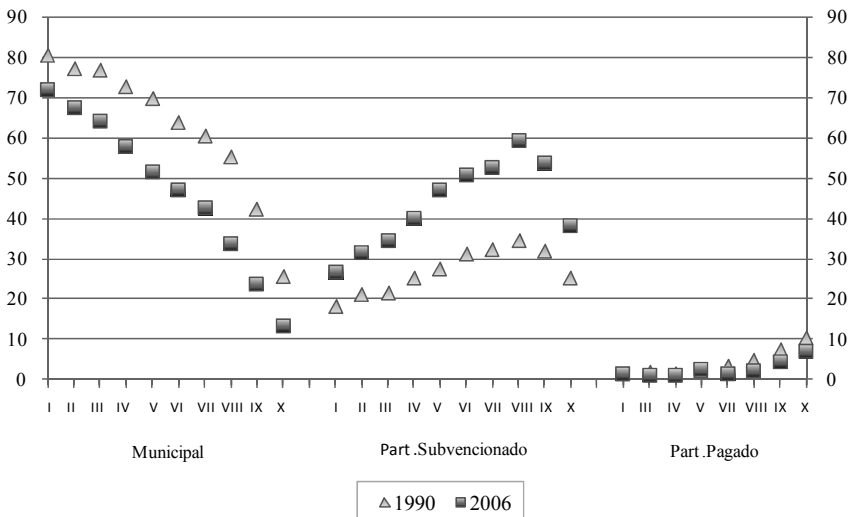
² La mayoría de la evidencia empírica sugiere que, después de controlar por nivel socioeconómico, el efecto de pares y sesgo de selección, la brecha de resultados educativos entre las dependencias se reduce bastante e incluso desaparece en varios estudios entre escuelas municipales y particulares subvencionadas. Ver por ejemplo, Anand *et al.* (2009), Elacqua (2009) y McEwan (2001)

i. Hogar

La investigación sobre resultados educativos tanto a nivel nacional como internacional ha documentado el efecto de varios factores del hogar sobre el rendimiento escolar. Los trabajos de Brunner y Elacqua (2003); Levin y Belfield (2002) y Marzano (2000) identifican variables del hogar que inciden en los logros educativos de los estudiantes escolares, entre las más relevantes se cuentan: ocupación, ingreso y nivel educacional de los padres, infraestructura física del hogar y grado de hacinamiento, recursos del hogar (libros, diccionarios, escritorio, computadora), organización familiar y clima afectivo del hogar, capital social de la familia, vecindario, comunidad y pares, alimentación y salud durante los primeros años de vida del niño, prácticas de socialización temprana, desarrollo lingüístico y régimen de conversaciones en el hogar.

Estos factores están más deprimidos en los hogares de niños que asisten a escuelas municipales. Una composición de la población escolar en la que las familias de menos recursos se quedan en la educación municipal es una tendencia desde hace muchos años. De acuerdo a datos CASEN, entre 1990 y 2006, la matrícula municipal ha bajado para todos los deciles de ingreso, sin embargo, lo ha hecho más lento en el I y II. En tanto la matrícula en colegios particulares subvencionados ha subido en todos los deciles de ingreso, pero lo ha hecho de manera más fuerte en el decil VIII y IX. La Figura 6 muestra el detalle:

Figura 6 Evolución Matrícula Escolar según Dependencia del Establecimiento (Asistencia según tipos de escuela por deciles de ingreso)



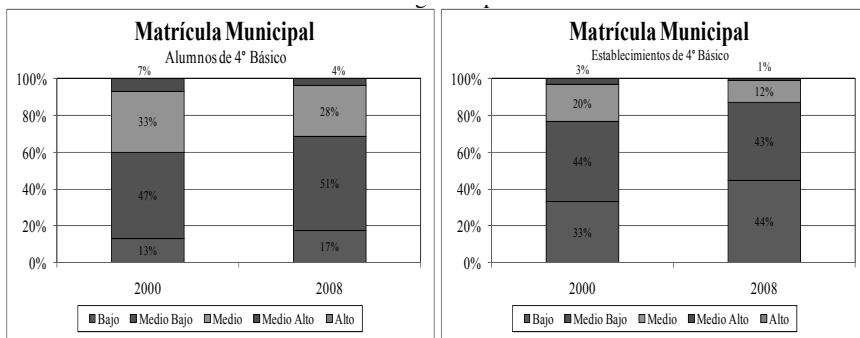
Fuente: OECD, 2010, calculado a partir de CASEN 1990 y CASEN 2006.

La tendencia anterior se manifiesta en una matrícula en colegios municipales compuesta crecientemente por familias de bajo nivel socioeconómico³.

La Figura 7 muestra que, según los datos entregados en el SIMCE, entre el 2000 y 2008 la proporción de matrícula de bajo nivel socioeconómico ha ido en aumento en los colegios municipales, tanto medido por la matrícula de alumnos como por el número de establecimientos en cada categoría.

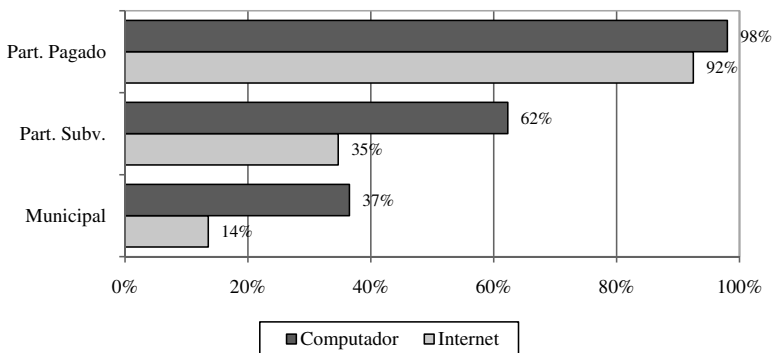
Otro ejemplo de las diferencias de recursos entre las tres dependencias tiene que ver con el acceso a recursos informáticos. Figura 8 indica que alumnos del sector municipal tienen en promedio menor acceso a computadores e Internet.

Figura 7 Evolución Matrícula Escolar según Dependencia del Establecimiento



Fuente: SIMCE 2008.

Figura 8 Factores del Hogar por Dependencia del Establecimiento (Recursos Informáticos del Hogar)



Fuente: Encuesta a Padres y Apoderados. SIMCE 2008.

³ Cada establecimiento es clasificado en cinco grupos socioeconómicos según la escolaridad de los padres y apoderados de los niños que atienden, el ingreso del hogar y al índice de vulnerabilidad del establecimiento que calcula la JUNAEB. El grupo A (bajo) concentra los establecimientos con padres y apoderados con una escolaridad menor a 9 años, con ingresos del hogar menores a \$ 148.000 y un índice de vulnerabilidad mayor a 82,51%. En cambio en el grupo E (alto) están padres y apoderados con una escolaridad mayor a 14 años (madres) o 15 años (padres) con un ingreso del hogar mayor a \$ 900.000 y con un índice de vulnerabilidad menor a 5%.

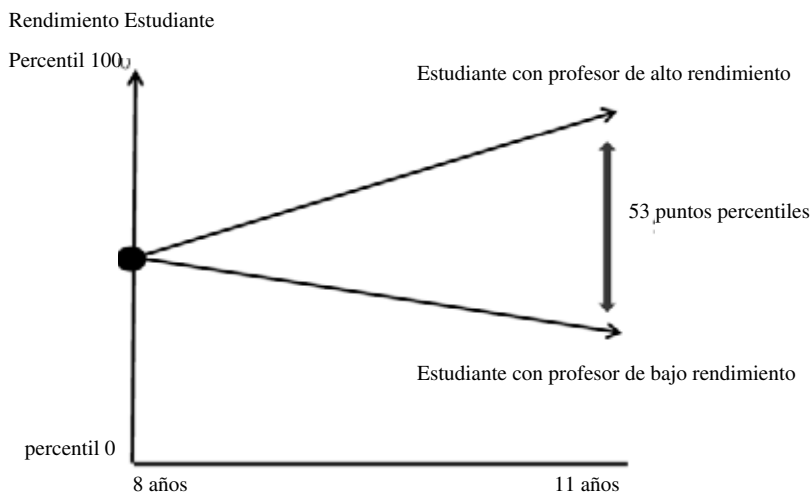
ii. Escuela

Varios estudios sobre escuelas efectivas, es decir, escuelas que logran buenos resultados aun cuando el contexto sociocultural y económico no es favorable, documentan la importancia de factores relacionados a la escuela para el logro de mejores resultados educacionales. Algunos de los factores clave son la calidad de la gestión de la escuela y sus docentes. Rascynski & Muñoz (2003) realizan un estudio cualitativo, en profundidad, de 14 escuelas básicas con concentración de alumnos de bajo nivel socioeconómico y que muestran excepcionales resultados educativos, comparables a los de los mejores colegios privados pagados que acogen a los sectores altos de la población. Entre las variables clave que distinguen a estas escuelas del resto están una definición de prioridades y jerarquización de necesidades de la escuela; la definición de una identidad que destaca en su medio; el perfeccionamiento efectivo de docentes; una gestión que aprovecha las oportunidades y un reconocimiento público de los buenos resultados.

De esta forma, la gestión de un establecimiento educativo de calidad implica la coordinación de varias actividades relacionadas con la generación de un entorno escolar positivo, en el que existan altas expectativas en los resultados de los alumnos y donde el foco principal de la gestión esté en el aprendizaje y monitoreo sistemático de los avances en materia educativa, además de buscar el desarrollo continuo de las competencias docentes de la escuela. La responsabilidad por el cumplimiento de esta labor recae principalmente en el director de la escuela, quien puede marcar una diferencia en la calidad de la educación impartida en cada establecimiento. Un meta-análisis realizado por Marzano *et al.* (2003) encuentra que un director con mayores habilidades que uno promedio puede incrementar el rendimiento escolar de los estudiantes en 10 puntos percentiles promedio cuando se comparan dos escuelas dirigidas por un director con habilidades promedio y otro con habilidades mayores, controlando por otros factores. Para el caso del SIMCE en Chile la diferencia de habilidades del director descritas anteriormente representaría un aumento de unos 15 puntos.

Respecto al efecto de los profesores, la evidencia internacional muestra una fuerte relación entre la calidad del profesor y los resultados educativos. Un estudio basado en datos de Tennessee en EE.UU. realizado por Sanders & Rivers (1996) muestra que si se toma dos estudiantes promedio de 8 años con características socioeconómicas similares y rendimiento escolar en el percentil 50 y a cada uno se le asigna distintos profesores durante los siguientes 3 años, uno de alto desempeño y otro de bajo desempeño, la diferencia en el rendimiento escolar entre los niños será mayor a 50 puntos percentiles (ver Figura 9). Resultados similares se encuentran en una investigación realizada en la ciudad de Dallas, Texas en EE.UU. Usando la misma metodología que Sanders & Rivers (1996) muestran que la brecha de resultados educativos en matemáticas, entre estudiantes asignados por tres años consecutivos a profesores efectivos y estudiantes asignados por tres años seguidos a docentes inefectivos, fue de 49 puntos percentiles al finalizar el experimento⁴.

⁴ Para resultados en más detalle ver Haycock (1998): Good Teaching Matters: How Well-Qualified Teachers Can Close the Gap.

Figura 9 Efecto del Profesor en el Rendimiento de un Alumno Promedio

Fuente: McKinsey & Company (2007).

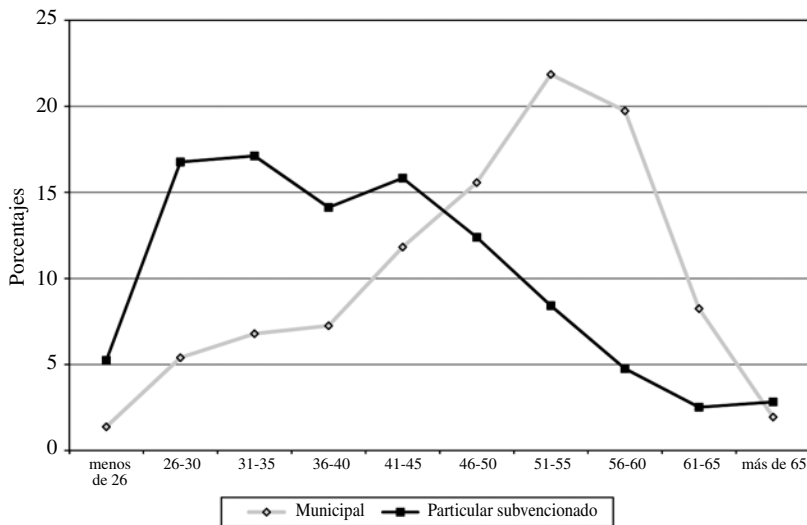
Lo anterior da señales de la gran importancia de los profesores en la calidad de la educación (e.g. Wright, Horn y Sanders, 1997).

Mientras no existen estudios acabados que permiten analizar las diferencias en calidad de los docentes entre el sector particular subvencionado y municipal (es muy difícil desentrañar su valor agregado de otros factores), lo único que podemos afirmar es que los docentes en Chile tienen distintas estructuras de incentivos según la dependencia del establecimiento donde trabajan. El sector municipal tiene un estatuto docente que regula la participación laboral del profesor, que difiere al código del trabajo que rige la contratación de profesores en el sector particular (subvencionado y no subvencionado). En el sector municipal se premia mucho más la antigüedad del profesor, a través, por ejemplo, de bonos a su salario. Eso podría explicar que el profesorado del sector municipal tenga mayor edad que el del sector particular subvencionado (Figura 10). Estas diferencias podrían ser importantes para los padres y apoderados a la hora de elegir a qué tipo de escuela enviarán a sus hijos.

iii. Calidad de la gestión de las instituciones

La institucionalidad define la forma en que los distintos actores se relacionan y sus respectivas responsabilidades en el proceso de generación del servicio educativo. En Chile, los municipios son los encargados de gestionar la educación pública. Este estudio centra su análisis en ciertos factores que afectan la calidad de la gestión educativa de los municipios.

Figura 10 Distribución Etaria de los profesores del sector Municipal y Particular Subvencionado
(Distribución de Docentes por Edad 2006)



Fuente: Anuarios estadísticos MINEDUC.

4. ¿QUÉ FACTORES INCIDEN EN LA CALIDAD DE LA GESTIÓN EDUCACIONAL DE LOS MUNICIPIOS?

En esta sección examinaremos dos de los temas clave más discutidos en la literatura y el debate público y político en Chile sobre cómo fortalecer la educación pública: el rol del alcalde y la escala de las operaciones escolares.

El rol del alcalde en la educación chilena

Existe un continuo debate sobre el rol del alcalde en la educación. Por una parte, algunos sostienen que el liderazgo del alcalde responde a los beneficios electorales asociados a mejorar el rendimiento escolar de las escuelas municipales de la comuna (*e.g.* Wong *et al.*, 2007). Por otra parte, otros han mantenido que, en teoría, los alcaldes no necesitan realmente mejorar la calidad de las escuelas sino sólo aparentar, de una manera superficial, que las escuelas están mejorando (*e.g.* Hess, 1999). Esta visión es consistente con la literatura de ciencia política (*e.g.* Mayhew, 1974) que sugiere que los políticos evitan asumir la culpa cuando todo va mal (*e.g.* “Los bajos resultados del SIMCE en las escuelas de mi municipio tiene que ver con la pobreza y no con la calidad de la gestión”) o tomar el crédito por los resultados (*e.g.* “Soy el responsable por los aumentos del SIMCE de las escuelas municipales de mi comuna.”). Para evaluar ambas teorías en el contexto chileno, primero se examina el rol del alcalde y los municipios en las políticas públicas en

Chile, luego se revisa qué dice la literatura respecto al rol del alcalde en la educación y finalmente se explora la relación entre rendimiento político y la fuga de matrícula municipal en el país.

El Alcalde en Chile

La Constitución política de Chile establece que la administración del Estado de Chile es funcional y territorialmente descentralizada. También señala que para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas. Las comunas son administradas y organizadas por las municipalidades, cuya máxima autoridad es el alcalde, quien persigue la finalidad de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

En consecuencia, las tareas más específicas y reconocidas en la ley, que debe cumplir el alcalde, son velar por el desarrollo comunitario, aplicar disposiciones legales sobre construcciones, urbanización de la comuna, transporte y tránsito público, mantener el aseo y ornato, desarrollar, directamente o con otros órganos del Estado, la educación y salud pública, la asistencia social y jurídica, la capacitación y promoción del empleo y la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias, entre otras funciones de políticas públicas.

La ejecución de estas funciones cambia de comuna a comuna, ya que existe una alta heterogeneidad en las características y necesidades de políticas públicas de cada una. Por ejemplo, un municipio grande como Maipú en R.M., con 468,390 habitantes según el Censo 2002 que, de acuerdo a los datos CASEN 2006, presentaba un 9% de pobreza, un 4% de habitantes de origen indígena, sin población rural y según el MINEDUC con 22% del total de su matrícula de naturaleza municipal el 2009, difiere enormemente con otras comunas más pequeñas como Los Lagos en la Región de los Ríos, con 20,168 habitantes (2002), que presenta un 14% de pobreza, 8% de habitantes de origen indígena, un 55% de población rural y un 63% de matrícula municipal, o Camiña en la Región de Tarapacá, con 1,275 habitantes (2002), que muestra una tasa de pobreza del 16%, un 85% de sus habitantes son de origen indígena, el 100% de su población es rural y sólo tiene escuelas de dependencia municipal, según las mismas fuentes.

Debate teórico sobre el rol del alcalde en educación

Hay un debate académico sobre el impacto que los alcaldes pueden llegar a tener en la calidad de las políticas públicas y la educación. En su libro "Límites de la Ciudad", Paul Peterson (1981), cientista político de la Universidad de Harvard, sostiene que el elemento económico es el factor que más incide en las políticas públicas locales, las cuales son mucho más limitadas que la políticas nacionales en lo que pueden lograr (por ejemplo, la administración local no puede cambiar su base de recursos aumentando impuestos o modificando la política monetaria). Por lo tanto, los municipios compiten por atraer más inversiones y ciudadanos de nivel socioeconómico más alto para poder aumentar su base de recursos. De esta manera, pueden mejorar la calidad de sus servicios. Otros autores, en cambio, han sostenido

que los elementos políticos son más determinantes que los factores económicos en los resultados de políticas públicas locales (ej. Wong, 1990). Por ejemplo, en el contexto chileno, aunque un municipio tuviera los recursos para implementar los cambios necesarios para mejorar las escuelas, siempre estará restringido en el área laboral por el estatuto docente (un factor político).

Al examinar la lógica de la política local (municipal) en Chile, la pregunta central es si los incentivos políticos del alcalde lo llevan o no a mejorar las escuelas públicas en su comuna. La teoría económica sugiere que los alcaldes serían responsabilizados por la calidad de las escuelas (y otros servicios) por los ciudadanos de la comuna. Por ejemplo, si perciben que las escuelas no están mejorando pueden castigarlo en las urnas y migrar al sector particular subvencionado, si es que existen opciones en su comuna. En cambio, si los votantes perciben que las escuelas municipales están mejorando, votarán más por él (o su coalición) en la siguiente elección municipal y mantendrán a sus hijos en las escuelas municipales. Dicho de otra manera, el deseo de ser re-elegido por aumentar su base de votantes, motiva al alcalde para hacer un esfuerzo por mejorar la calidad del sistema escolar.

Críticos de la visión anterior argumentan que el cambio de alcaldes cada cuatro años podría socavar el apoyo estructural y la estabilidad que se requiere para ofrecer una educación de calidad. En este punto, García-Huidobro (2010) sostiene que el plazo que requiere el cambio educacional para consolidarse es largo, por lo que elecciones municipales cada cuatro años no garantizan la estabilidad necesaria para lograr cambios significativos en la calidad de la educación municipal. Por ejemplo, si hubiera un cambio de administración local, el nuevo alcalde podría relegar la educación a un ranking más bajo en su lista de prioridades que su antecesor, debilitando el vínculo entre las escuelas, el municipio y la comunidad. O, por el contrario, podría reemplazar las reformas y programas de la administración anterior con un nuevo set de estrategias, afectando la continuidad de las políticas educativas (ver, por ejemplo, Portz *et al.*, 1999).

Esta tesis ha permeado el debate político en el Congreso. Por ejemplo, el ex-presidente de la Comisión de Educación del Senado, Juan Pablo Letelier también considera que la solución a los problemas de la educación pública en Chile pasa por desmunicipalizarla y desalcaldizarla. En la Comisión, el senador Letelier declaró que es partidario de desmunicipalizar a la educación pública y terminar definitivamente con el rol de los alcaldes en el área de la educación⁵.

Otros han planteado que aunque hubiera un incentivo electoral por mejorar las escuelas municipales, los alcaldes no tendrían que, actualmente, mejorar las escuelas para aumentar su votación sino que bastaba con que hicieran aparecer que están mejorándolas. Por ejemplo, algunos sostienen (ver, por ejemplo, los argumentos en Hess, 1999) que los incentivos electorales aumentan la probabilidad de que los alcaldes van a realizar cambios de corto plazo (como arreglar la infraestructura en un liceo emblemático) que los ciudadanos pueden ver, pero que no tienen un mayor impacto en la calidad de la educación y van a dedicar menos tiempo y esfuerzo a estrategias que han demostrado ser efectivas, pero de las que sólo se verán sus resultados en el largo plazo (*e.g.* mejorar la calidad de los docentes).

⁵ Ver Boletín N° 6.815-04 de la Comisión de Educación del Senado de Chile.

Otros sostienen (*e.g.* Henig *et al.*, 2004) que los votantes no tienen la capacidad de separar entre las múltiples funciones del municipio (educación, salud pública, urbanización, transporte y tránsito público, asistencia social y jurídica, entre otras) para evaluar el rendimiento del alcalde en las urnas. En cambio, mantienen que los votantes no tienen que considerar múltiples prioridades cuando votan por los consejos escolares que se dedican exclusivamente a la educación. Por ejemplo, en la misma línea, la propuesta del proyecto de Ley para el Fortalecimiento de Educación Pública propone separar la función educacional del municipio por crear corporaciones públicas de giro único dirigido por un director elegido por la Alta Dirección Pública y por un consejo escolar conformado por concejales, el alcalde y algunos funcionarios asignados por el Ministerio de Educación.

Otros argumentan que las funciones de políticas públicas del municipio no son áreas discretas sino que el alcalde tiene que mostrar la capacidad de crear las condiciones para tener éxito en estas áreas. En cambio, si los ciudadanos sólo responsabilizaran a los alcaldes (o consejos escolares) por su rendimiento en la educación, aislaría a las escuelas de otros servicios. Cuando los servicios llegan a ser más integrados, educación puede conectar de una manera más eficiente con políticas públicas de vivienda, salud, transporte, seguridad, etc. Al final, el paquete de servicios que el alcalde ofrece a la ciudadanía de la comuna representa sus elecciones sobre las inversiones en cada área y es lo que los ciudadanos van a evaluar a la hora de tomar su decisión en las urnas (*e.g.* Wong *et al.*, 2007)

Rendimiento del alcalde y fuga de matrícula municipal

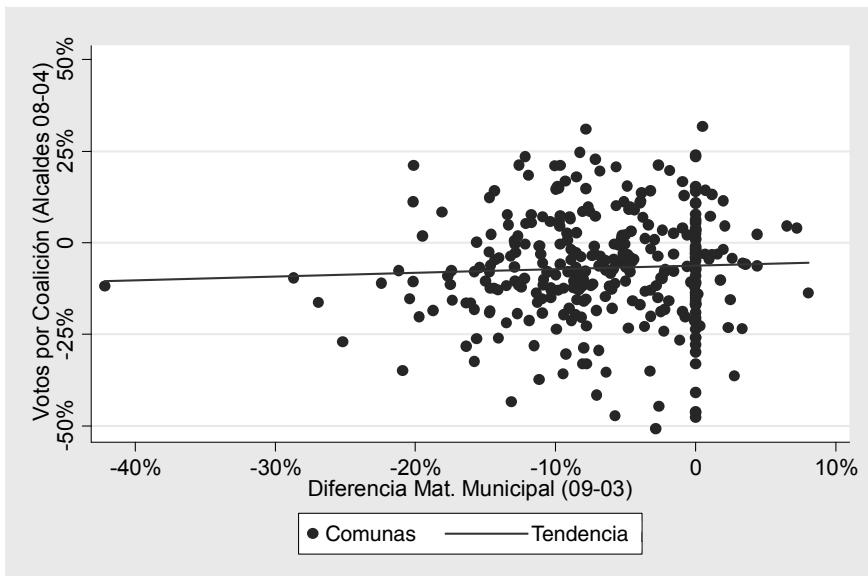
De acuerdo a la encuesta CEP de Junio del 2008, para los chilenos inscritos en los registros electorales, el tercer tema de mayor prioridad para el alcalde es la educación de la comuna (41% de ellos nombra este tema entre los tres de mayor prioridad para el alcalde), luego del combate a la delincuencia (58%) y encargarse del funcionamiento de los consultorios (48%). Este orden de prioridad para los votantes cambia según su nivel de educación. Para votantes con educación media o más, la educación es la segunda prioridad para el trabajo del alcalde, siendo el primero el combate a la delincuencia. En tanto para votantes que no han terminado la educación básica, el tema de la educación cae a la quinta prioridad del trabajo del alcalde, luego de encargarse del funcionamiento de los consultorios, combate de la delincuencia, buena iluminación en la comuna y pavimentación y mantenimiento de veredas. Es posible que estos votantes vivan en comunidades más pobres que requieran de servicios básicos (de hecho consideran en un mayor grado que los votantes de más educación que el alcalde debería ocuparse de una asignación transparente de subsidios), por lo que sus necesidades de política pública y, por tanto, los criterios de evaluación de las autoridades (en este caso locales), estén enfocadas en temas distintos a la educación.

Una manera de examinar si existe un incentivo electoral de los alcaldes para obtener mejores resultados en educación y si su desempeño en este campo es evaluado por los ciudadanos (quienes en las siguientes elecciones podrían castigarlo o beneficiarlo según los resultados de su gestión) es analizar la correlación entre voto por la coalición del alcalde en las elecciones municipales con el cambio de

matrícula municipal durante el período ejercido por el alcalde de la coalición. En este caso, la fuga (o retención) de la matrícula municipal es usada como un proxy de la percepción que tienen los residentes sobre la educación pública de la comuna⁶.

Si los habitantes de la comuna responsabilizan al alcalde por los resultados educativos de la comuna entonces se esperaría una correlación positiva entre la diferencia en la votación de una elección municipal a otra y la fuga de matrícula municipal. Es decir, en comunas donde hubo una alta fuga de matrícula municipal (debido implícitamente a una percepción de mala calidad de los establecimientos educacionales municipales), los votantes deberían bajar la votación por el representante de la coalición del alcalde en la siguiente elección, a la inversa, se esperaría un aumento en la votación por la coalición que el alcalde representa, en aquellas comunas que logran contener la fuga de matrícula municipal. La Figura 11 muestra la correlación entre ambas variables, tomando como referencia el cambio de matrícula municipal entre 2003 y 2009 y la variación en la votación por coalición del alcalde, en 2004, en las municipales de ese año y de 2008:

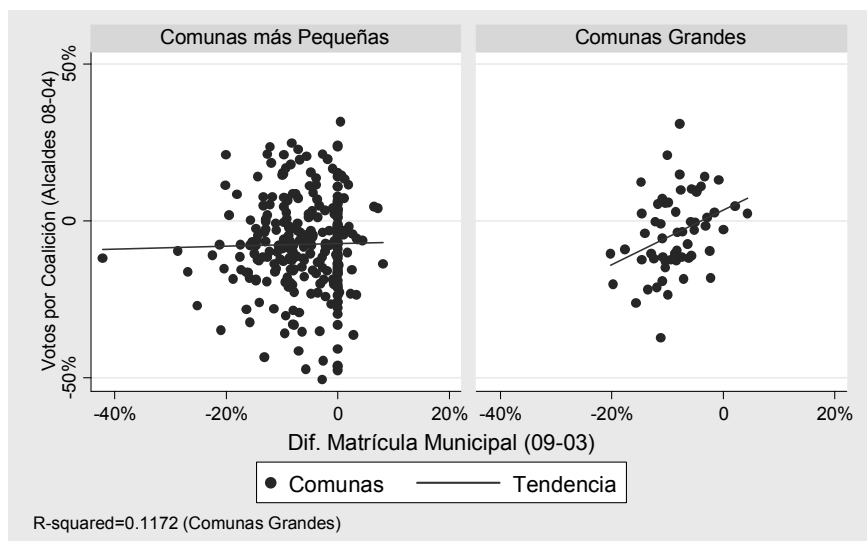
Figura 11 Fuga de la Matrícula Municipal y votación de la Coalición del alcalde en la siguiente elección municipal (Votación Alcaldes 2008-2004)



Fuente: MINEDUC y Ministerio de Interior.

⁶ Si bien no existen estudios empíricos acabados sobre el efecto de la calidad percibida de la educación y los resultados electorales, la investigación es incipiente: Gallego (por publicar) utiliza como proxy de la percepción de la calidad de la educación en la comuna el puntaje SIMCE. Encuentran un efecto del SIMCE significativo y positivo en la votación del alcalde incumbente si es que éste está afiliado a la coalición del presidente. Este efecto se incrementa en distritos con mayor número de niños por hogar y cae en distritos con alta escolaridad e ingresos. Todos esos resultados se invierten para alcaldes de la oposición.

Figura 12 Fuga de la Matrícula Municipal y votación de la Coalición del alcalde en la siguiente elección municipal según tamaño de la comuna
(*Votación Alcaldes 2008-2004*)



Fuente: MINEDUC y Ministerio de Interior.

Los datos muestran que no habría una relación entre el castigo (premio) en la votación de la coalición del alcalde en la siguiente elección municipal por malos (buenos) resultados educativos en el sector municipal⁷.

Si el mismo análisis descrito anteriormente se realiza segmentando a las comunas en grandes y comunas más pequeñas, los resultados varían. En las comunas grandes, que representan casi el 70% de la población escolar, según la matrícula 2009, se documenta una relación positiva y estadísticamente significativa para un nivel de confianza del 99%⁸. Por ejemplo, en la comuna de Arica, la matrícula municipal cayó cerca de un 18% entre el 2003 y 2009, y el candidato Nino Baltolu Rasera (independiente por la lista de la Alianza) en 2008 perdió algo más de un 9% en la votación por alcaldes respecto a lo que había obtenido Carlos Valcarce (RN) en 2004. Mientras que en San Miguel, la matrícula municipal cayó cerca de un 3% entre 2003-2009 (el promedio nacional fue una caída de casi un 7%) logrando contener con relativo éxito la fuga de la matrícula municipal. En las urnas, el alcalde entre 2004 y 2008, Julio Palestro (PS), fue reelecto con un 14% más de votos obtenidos en 2004. En cambio en comunas más pequeñas que, en general, tienen un alto porcentaje de población rural, la relación no es estadísticamente significativa (ver Figura 12). La falta de relación, en

⁷ Si la variación en la matrícula municipal entre el 2003 y 2009 fuese una variable explicativa de la variación de la votación por la coalición del alcalde entre 2004 y 2008 en un modelo de regresión lineal, entonces el coeficiente sería positivo y no significativo a un nivel de confianza del 90%.

⁸ Reconocemos que este análisis es una aproximación descriptiva y preliminar sobre el tema.

ese caso, es probablemente debido a que existen pocas opciones de colegios particulares subvencionados en las comunas chicas (61 comunas de las más pequeñas sólo tienen educación municipalizada en sus comunas) o a padres y apoderados en estas comunas más rurales que tienden a concentrar familias de nivel socioeconómico bajo que, en su voto en las elecciones municipales, no consideran la calidad de la gestión del alcalde en educación como una variable relevante.

Escala de operaciones escolares

Uno de los temas de mayor debate en la discusión actual sobre reformas a la política educacional en Chile y en otros países es la escala óptima de operaciones escolares. Uno de los puntos de vista considera que una mayor escala de operaciones escolares permite ofrecer servicios educativos de manera más efectiva que en escalas más pequeñas. Quienes defienden este punto argumentan que aumentar el tamaño de las operaciones escolares reduciría el costo por alumno y liberaría recursos para su uso a nivel de escuela y clase (Chubb, 2001). También se arguye que operaciones a mayor escala crea más oportunidades para acceder a equipos de apoyo técnico de mayor calidad (García-Huidobro, 2010).

Investigadores de políticas públicas en educación afirman que aumentar la escala promueve la creación de ambientes institucionales mejores. Algunos consideran que ser parte de organizaciones escolares más grandes facilita el flujo de la información a la red de miembros de ésta (*e.g.* McMeekin, 2003). En este sentido sostiene que escalas de operaciones escolares más pequeñas están más aisladas. La hipótesis básica de esta teoría es que, manteniendo todo lo demás constante, a mayor organización escolar que facilite las transacciones entre las escuelas, mejor es el desempeño.

Estas afirmaciones han abierto un debate en Chile y en otros países sobre los beneficios de consolidar la administración de las escuelas municipales. Esta propuesta ha aumentado su legitimidad debido a que investigadores han argumentado que el sistema municipal de escuelas en Chile ha sido inefectivo y a la creencia de que existen economías de escala en educación. Por ejemplo el Consejo Presidencial de Educación, en su Informe Final, propone crear unidades administrativas que puedan aprovechar las posibles economías de escala que faciliten un uso eficiente de recursos humanos, financieros y de infraestructura.⁹

Subyacente al movimiento por la consolidación de las escuelas públicas municipales está la creencia de que la consolidación es una forma en que las escuelas públicas pueden reducir costos (*e.g.* compartiendo costos fijos de administración) y mejorar la manera en que entregan los servicios educacionales.

Bajo esta línea argumentativa, algunos investigadores han propuesto desmunicipalizar la educación pública traspasando la administración de las actuales escuelas municipales a otra entidad pública más centralizada, comparada con la situación

⁹ Ver Informe Final, 11 de diciembre de 2006, Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, página 126.

actual que, entre otras ventajas, asegure más unidad en el sistema y mejor coordinación con el Ministerio de Educación (García-Huidobro, 2010).

Los críticos de incrementar el tamaño de la escala municipal sostienen que estas reformas podrían tener consecuencias indeseadas. Argumentan que operaciones a gran escala centralizadas crean burocracias difíciles de manejar y fomentan deseconomías de escala debido a problemas asociados a la gestión de organizaciones complejas, a la mantención de una sensación de orden y a la creación de un sentido comunitario entre estudiantes, padres, profesores y administradores (Brown *et al.*, 2005). Los opositores de la consolidación de los municipios también afirman que grandes operaciones escolares empoderarían a los administradores y otros profesionales lejos de la comunidad escolar (Hill *et al.*, 1997).

Algunos investigadores han argumentado que, fortalecer las unidades educativas locales (los municipios), es una forma más efectiva de mejorar los resultados educativos, ya que escalas de operaciones menores pueden mejorar la calidad de los resultados creando comunidades más íntimas, donde los estudiantes son animados por educadores y administradores que conocen y entienden las necesidades locales (Wasley *et al.*, 2000). Defensores de esta postura puntualizan que organizaciones de menor tamaño reducen el anonimato y aislamiento que muchos estudiantes, profesores y directores experimentan en escalas de operación más grandes, aumentando su sentido de pertenencia (Barker & Gump, 1964). Otros arguyen que organizaciones escolares más pequeñas fomentan mayores niveles de cooperación entre los burócratas y los administradores de las escuelas, aumentando la confianza en la comunidad de éstas (Lee & Loeb, 2000). Además, sostienen que organizaciones de menor tamaño tienen más contacto con los padres, lo que beneficia a estudiantes y a la comunidad completa (*e.g.* Schneider *et al.*, 2000).

Si bien la evidencia sobre escala de operaciones óptima es limitada, cabe poca duda de que el movimiento que apoya un incremento en el tamaño de la escala ha ido en aumento en Chile. La consolidación de las escuelas fue una de las propuestas de reforma más significativas en el Consejo Asesor Presidencial y recientemente introducida en el proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública.

Mucha de la evidencia empírica existente sobre este tema se ha enfocado en las consecuencias de la consolidación de escuelas públicas en distritos y la distribución de escuelas públicas en distritos grandes en Estados Unidos¹⁰. Los resultados de diversos estudios empíricos del fenómeno en los Estados Unidos sugieren que existen pocas economías de escala en la consolidación de distritos escolares (*e.g.* Levin, 2003; Duncombe & Yinger, 2005).

La investigación en Chile sobre el tema es limitada, pero existe cierta evidencia de que no hay fuertes ganancias al tener una mayor escala en la educación municipal. Por ejemplo, Gallego *et al.* (2007) encuentran que no existe evidencia sistemática

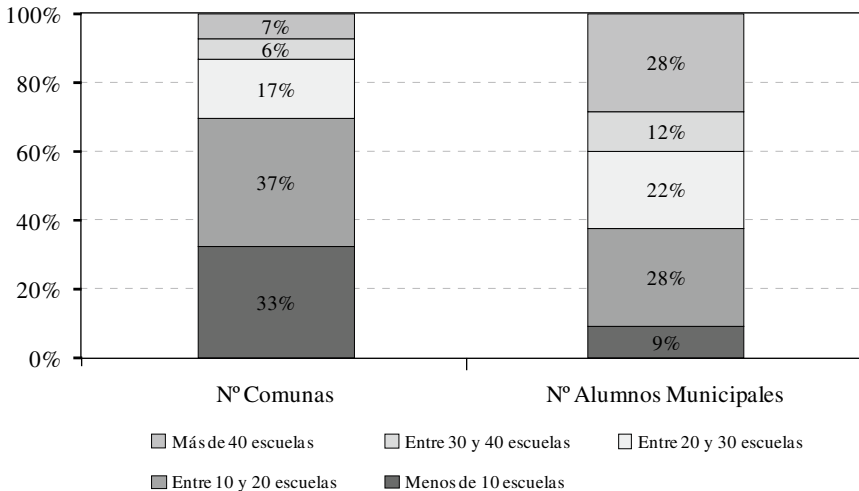
¹⁰ La consolidación de escuelas puede representar una de las reformas más significativas del siglo XX en la administración y gobierno de la educación en Estados Unidos (Tyack, 1974). A pesar de que la población ha ido en aumento en ese país, sobre 100.000 distritos escolares han sido eliminados desde 1938, por medio de la agrupación de ellos, lo que representa una caída de cerca del 90% (NCES, 2003).

de que ni el tamaño de la matrícula municipal total ni el número de colegios municipales tengan un efecto directo en los costos unitarios de los colegios municipales. Elacqua *et al.* (2010) afirman que, los colegios particulares subvencionados que pertenecen a una red tienen mejores resultados que los que operan independientemente. Adicionalmente, muestran que los que pertenecen a redes de más de tres colegios tienen mejores resultados que los que pertenecen a redes pequeñas. Sin embargo, el estudio también muestra que pocos colegios pertenecen a redes grandes. Por tanto, lo anterior no es una evidencia a favor de la consolidación de municipios sino que sólo sugiere que en el sector particular los colegios que pertenecen a redes logran mejores resultados.

Una revisión de los datos chilenos tienden a confirmar los resultados del estudio de Gallego *et al.* (2007). El total de escuelas que administra cada municipio y el número de niños que atiende muestra una alta heterogeneidad. Para el año 2009 el rango de escuelas que administraban los municipios iba desde el colegio en Ollagüe y Tortel por ejemplo, a 81 establecimientos en Ovalle. La distribución del total de escuelas que administran los municipios y los respectivos alumnos que atienden se muestra en la Figura 13.

Cerca de un tercio de los municipios administra 10 ó menos escuelas y alrededor de un 7% administra 40 ó más escuelas. En aquellas comunas donde hay más de 40 escuelas municipales están matriculados un 28% de los alumnos que asisten a colegios públicos, en tanto que en aquellas comunas donde hay 10 ó menos escuelas municipales asisten un 9% de los estudiantes a colegios municipales.

Figura 13 **Distribución de escuelas que administran los municipios y el total de alumnos que atienden**
(Por Municipio)



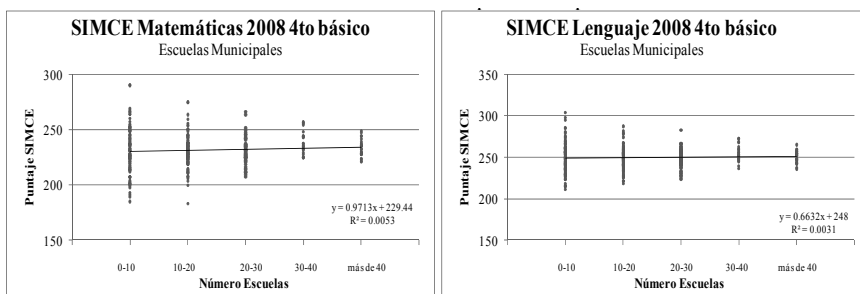
Fuente: Datos de Matrícula 2009. MINEDUC.

Si la hipótesis de que, a mayor escala de operaciones escolares mejores resultados educativos es cierta, entonces se podría esperar que en aquellos municipios donde administran más escuelas municipales obtengan, en promedio, puntajes en el SIMCE mayores. Sin embargo, la Figura 14 demuestra que esto no se cumplió ni para la medición de la prueba SIMCE de matemáticas ni de lenguaje en 2008.

Los resultados SIMCE 2008 según la cantidad de colegios que administra cada municipio, siendo un bajo número de colegios menos de 10 y un alto número más de 40, no muestran tendencia alguna sobre un posible efecto escala.

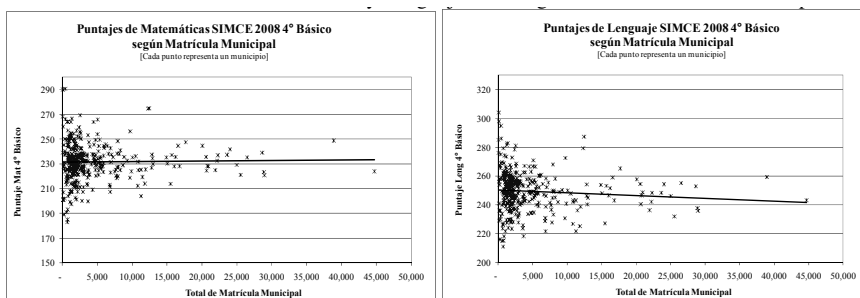
Si se explica el SIMCE por el nivel de matrícula municipal en cada municipio se obtiene un resultado equivalente al anterior: el efecto escala no incide en los resultados educativos medidos por el SIMCE (ver Figura 15). Dado lo anterior, pareciera que no es conveniente obligar a agrupar a los municipios en la administración de las escuelas públicas. Analizaremos este punto más abajo.

Figura 14 Resultados SIMCE de Matemáticas y Lenguaje 2008 según número de escuelas municipales administrada por municipio



Fuente: SIMCE 2008.

Figura 15 Resultados SIMCE de Matemáticas y Lenguaje 2008 según nivel de matrícula municipal

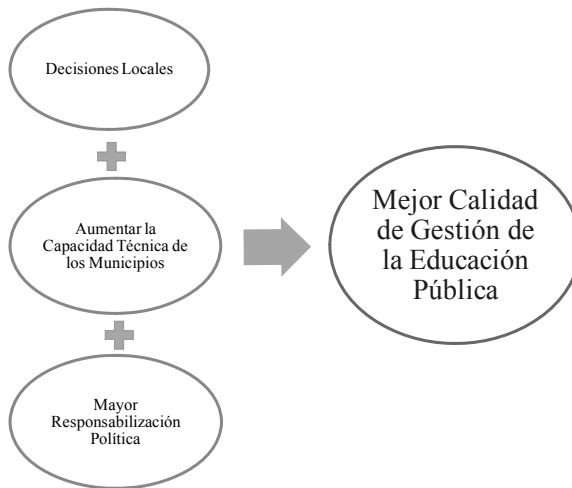


Fuente: SIMCE 2008.

5. PROPUESTA: MÁS RECURSOS Y HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN, AUMENTAR LA CAPACIDAD TÉCNICA DE LAS AUTORIDADES LOCALES Y FORTALECER EL PROCESO DE RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA

Nuestras propuestas para el fortalecimiento de la educación pública a través de una mejor gestión de ésta, se resumen en el siguiente esquema:

Figura 16 Propuestas para una mejor gestión de la Educación Pública



Fuente: Elaboración propia.

5.1. Decisiones a nivel local (Municipio)

Dos argumentos centrales sustentan nuestra propuesta de dejar la toma de decisiones en los municipios:

i. *Alta heterogeneidad en la realidad local*

Las características de una comuna y el contexto de desarrollo comunal estratégico varían caso a caso. Por ejemplo, la forma de gestionar la educación pública para el año 2010 en Coronel difiere fuertemente a Villarica. En la primera de esas comunas, un poco más del 16% de sus escuelas municipales (9 de 55)¹¹ tuvo daños severos o se derrumbaron a causa del terremoto del 27 de febrero de ese año. En cambio en Villarica ese porcentaje alcanza casi el 4% (1 de 28).

¹¹ De acuerdo a datos de Matrícula 2009 y catastro de establecimientos luego del terremoto realizados por el MINEDUC (actualizados al 17 de marzo del 2010).

También las características de las comunas difieren entre sí. El estilo de vida y necesidades de política pública en Cisnes, por ejemplo, comuna perteneciente a la XI Región de Aisén, en la Patagonia Occidental, difieren a las de otras comunas como Diego de Almagro o Los Vilos. En Cisnes (cerca de 6 mil habitantes) se ubica Puerto Gala, localidad donde vive Carolina Pate, la niña que se hizo famosa como “la balserita” después de que los medios regionales, primero, y los nacionales, después, contaran y reprodujeran la que se suponía era su historia: todos los días tomaba su pequeña balsa de plumavit para navegar por el mar 20 minutos desde su casa hasta la escuela. La verdadera historia no era tan dramática, ya que regularmente se desplazaba por medios más seguros. Sin embargo, es cierto que muchos alumnos debían llegar navegando a sus establecimientos educacionales, por lo que afrontar posibles problemas de acceso a los colegios debiera ser abordado por la administración de las escuelas o por las autoridades locales. En cambio Diego de Almagro (18 mil habitantes), comuna conocida como la capital minera de Chile, ubicada en el norte chico y enclavada en la cordillera de los Andes entre los 500 y 4000 metros sobre el nivel del mar, tiene características radicalmente distintas a Cisnes: en su interior se ubican las montañas más altas de Chile y segundas de Latinoamérica, el Desierto de Atacama y varios campamentos mineros como El Salvador. También existe una realidad distinta en Los Vilos, comuna costera ubicada en la Región de Coquimbo, la cual se dedica principalmente a la pesca artesanal y turismo. Estas diferencias implican distintos desafíos en el desarrollo estratégico de la educación en ambas comunas.

De esta forma, la comprensión de los factores locales resultan determinantes en una buena gestión de la educación que identifique las principales necesidades de la comunidad. Por este motivo, una administración a nivel local más cercana a los estudiantes y apoderados que reciben el servicio escolar presenta ventajas a una administración central. Comprenden mejor las necesidades de la comunidad local.

ii. *Evidencia no apoya efecto escala para la mayoría de los casos*

La evidencia reportada en el punto 3 de este informe muestra que, a medida que los municipios crecen en número de escuelas municipales administradas por ellos, los resultados educativos medidos por el puntaje SIMCE en 2008, tanto en matemáticas como en lenguaje, no mejoran. También se obtiene que, a medida que se incrementa el número total de matrícula municipal, el rendimiento en la prueba SIMCE no cambia. Lo anterior indica que agrupar la gestión de toda la educación municipal de manera obligatoria en una entidad pública centralizada no necesariamente generaría beneficios al sistema como un todo. Incluso podría generar algunos resultados negativos como falta de sentido comunitario entre estudiantes, padres, profesores y administradores (Brown *et al.*, 2005); menor contacto con los padres, lo que beneficia a estudiantes y a la comunidad completa (*e.g.* Schneider *et al.*, 2000); la necesidad de conformar sistemas de administración complejos y burocráticos (Ducombe & Yinger, 2005), entre otros.

Los argumentos, evidencia y datos anteriores indican que desmunicipalizar la educación pública no mejoraría necesariamente la calidad de ésta. Ello, sumado a que la información presentada en la sección III muestra que existe un vínculo

entre el rendimiento del alcalde y la fuga de matrícula municipal, da soporte a nuestra propuesta de *empoderar al alcalde* (máxima autoridad local) en las decisiones y responsabilidades con la educación municipal, entregándole, además, *más herramientas de gestión (y recursos en los casos que sea necesario)* que le permitan escoger dentro de una gama de alternativas, la mejor opción de acuerdo a sus necesidades locales.

Para asegurarse de que el alcalde realice el mayor esfuerzo posible para mejorar la calidad de la educación en su comuna es importante *fortalecer el vínculo* entre el desempeño del alcalde en educación y el voto y supervisión de los ciudadanos. En este tema, pareciera que la relación es fuerte en las comunas más grandes pero se requiere fortalecerla en las más pequeñas (30% de la población escolar), para que se pueda dar una rendición de cuentas efectiva de parte del alcalde por los resultados educativos de la comuna.

5.2. Aumentar la capacidad técnica de los municipios

Para mejorar la capacidad de decisión de los municipios se debe avanzar en la flexibilización de ciertos factores de gestión que permiten a los alcaldes tomar decisiones de acuerdo a las necesidades locales. En esta sección no pretendemos ser exhaustivos en nuestras propuestas¹², sino mostrar lineamientos generales que sirvan de referencia para proposiciones más específicas:

iii. *Separar las funciones educativas del municipio del resto de las funciones*

El crear una institucionalidad de dedicación exclusiva a la educación, con giro único, (como las corporaciones públicas propuestas en el proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública) dentro de la municipalidad ayudaría a asegurar que todos los recursos que esta entidad reciba del Estado fueran gastados en educación. Además, permitirá generar una mayor especialización en temas educativos a nivel local, lo que ayudaría a conformar equipos técnicos de alta calidad conocedores de la realidad de los estudiantes de la comuna.

Esta corporación pública de giro único deberá trabajar en conjunto con los directores de los establecimientos educacionales, dándoles un servicio de apoyo y asesoría técnico-pedagógico que procure replicar experiencias exitosas en la gestión y aplicación de programas de mejoramiento educativo de los colegios de la comuna en otros más necesitados de apoyo técnico. También será tarea de esta institución explotar todas las posibles ganancias de asociaciones potenciales entre los colegios dentro de la comuna y convenios entre las comunas, dependiendo de una evaluación técnica de costos y beneficios.

Estos equipos debieran ser seleccionados por un sistema de concurso que busque reclutar profesionales de alta productividad. Sus directores, quienes debieran ser elegidos por un sistema equivalente al de Alta Dirección Pública, trabajarían directamente con el alcalde en la definición de las estrategias de desarrollo educativo de

¹² Para revisar una amplia gama de propuestas específicas que sugieren como mejorar las capacidades de los actores locales, ver Marcel y Raczynski (2009) y el capítulo de Raczynski en este libro.

la comuna, siendo éste último el responsable final de los resultados, por lo que la posible remoción del director de la corporación debiera ser decidida directamente por el alcalde¹³.

iv. *Más recursos*

Para una entrega efectiva de estas herramientas, es necesario aumentar los recursos para la gestión educacional a los municipios, especialmente a los más pequeños. En la actualidad existe una deficiente asignación de recursos, por parte del nivel central, a las municipalidades. Un estudio realizado por Raczyński & Salinas (2008) muestra que gran parte de los municipios del país hace un aporte a la educación, de sus ingresos propios, ya que el monto de los ingresos por subvención no cubre los costos. Esto tiene como consecuencia la entrega de un servicio educativo de menor calidad. Por ejemplo, un 20% de los municipios no tiene un jefe de Educación con dedicación exclusiva al cargo (Politeia, 2008) y el 36% no tiene personal en el área técnico-pedagógica (Espínola & Silva, 2009). Esta realidad ocurre a pesar de ciertos mecanismos de redistribución de recursos financieros entre municipalidades, como el Fondo Común Municipal donde comunas de mayores ingresos aportan más.

v. *Permitir la asociación voluntaria con otros municipios*

En ciertos casos la contratación de servicios de manera agrupada, como unidades técnicas pedagógicas, docentes de inglés o física, pueden generar altos beneficios, principalmente en comunas con pocos alumnos (menos de 500) como Río Ibáñez (Región de Aisén), Futaleufú o Palena (ambas de la región de Los Lagos), donde es difícil atraer profesionales de alta calidad. Esta asociación debe ser flexible, en el sentido de que no debieran existir trabas para retirarse de ella si uno de los alcaldes lo desea.

De este modo, diferimos respecto de la propuesta del proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública de fusionar comunas contiguas en la conformación de corporaciones educativas locales, ya que esto debiera ser una decisión local dependiendo de la realidad de la comuna y del análisis que ellas efectúen respecto de los posibles beneficios de la asociación. Este punto fue expuesto por la Asociación Gremial de Corporaciones Municipales (AGCM) en las propuestas que realizaron a la Ley en cuestión, en Octubre del 2009. Expresaron que esperan que a la hora de constituir nuevas corporaciones locales, los municipios no se vean en ningún caso presionados por el nivel central a agruparse y que, de esa manera, las necesarias responsabilidades políticas y las objetivas particularidades de cada comuna se mantengan, fortaleciendo y privilegiando así el desarrollo local.

¹³ El actual proyecto de Ley de fortalecimiento de la educación pública propone crear un consejo directivo para la administración superior de las corporaciones integrado por el o los alcaldes de las comunas en cuyo territorio opere y por dos personas designadas por el Ministerio de Educación, quienes deberán, en cualquier caso, estar en minoría dentro del Consejo. Más adelante describiremos porque consideramos que este modelo de gestión no es el camino correcto.

vi. *Dar la opción de poder concesionar la gestión de establecimientos educativos*

También deberían darse oportunidades de concesionar la gestión de los recintos educativos si es que el alcalde considera que es lo mejor para su comuna, asegurándose de elaborar contratos por desempeño que exijan resultados comprobables.

La concesión entregaría el derecho de administrar y gestionar la educación de la comuna a otros agentes distintos a la municipalidad. Para aquellos fines podrían utilizarse dos modelos aplicados en otros países: a) concesionar la gestión de todos los establecimientos del municipio a un administrador, estableciéndose como alternativa que el alcalde pueda terminar el contrato con el gestor de los establecimientos si no está conforme con su desempeño y asignarlo a otro, o b) concesionar la gestión de uno o más establecimientos según necesidades específicas. En este caso, el alcalde y la concesionaria firman un contrato por un tiempo definido (en general 5 años) especificando metas de rendimiento que el gestor debe lograr a cambio de una mayor autonomía del municipio en la administración de las escuelas.

El primer modelo de concesiones se aplica en el distrito escolar de la ciudad de Philadelphia en Estados Unidos, a través de un contrato entre el distrito y la empresa privada Edisonlearning. En tanto, el segundo modelo se aplicó en New Orleans, luego que dicha ciudad fuera azotada por el huracán Katrina. Luego de esa catástrofe natural, se entregó la administración de varios de los establecimientos públicos de baja calidad a *charter schools*¹⁴ —que habían demostrado buenos resultados en forma sistemática en otros estados. La experiencia ha sido bastante exitosa en la mayoría de los casos¹⁵.

Esta herramienta podría ser de gran ayuda en comunas con una alta proporción de escuelas municipales derrumbadas o con daños severos luego del terremoto del 27 de Febrero del 2010, por ejemplo Marchigue (29%¹⁶), Licantén (23%), Peralillo (23%), Hualañé (20%), Pelluhue (20%), Doñihue (19%), Navidad (18%), Coronel (16%), entre otras, ya que no sólo deben enfocarse en reconstruir las escuelas, si no que deben restablecer varios servicios a cargo de la municipalidad.

vii. *Ampliar las posibilidades de contratación y despidos de los docentes de acuerdo a su rendimiento*

En este tema es importante avanzar en la flexibilización del manejo de los recursos humanos de la escuela, poniendo énfasis en un esquema de incentivos que premie el buen desempeño por sobre la antigüedad en el puesto. También es necesario avanzar en reducir la inamovilidad de los profesores y directores en el

¹⁴ Las *charter schools* son escuelas que reciben financiamiento público (que también pueden recibir fondos privados) pero que han sido liberadas de ciertas regulaciones que aplican a las escuelas públicas a cambio de responsabilización en el logro de ciertos resultados.

¹⁵ Ver Tough, P. (2008). A teachable moment: Education in post-Katrina New Orleans. *New York Times Magazine*. August, 17. <http://www.nytimes.com/2008/08/17/magazine/17NewOrleans.t.html>

¹⁶ Entre paréntesis se muestra el porcentaje del total de escuelas municipales que presentan derrumbe o daños severos en su infraestructura según el catastro del MINEDUC.

sector municipal, ya que no incentiva la renovación de educadores de buen desempeño por otros de mal desempeño. En este sentido, debiera estimularse mantener un cuerpo docente y directivo de alta calidad en las escuelas públicas, a costo no distorsionado por regulaciones asociadas al pago de profesores y directivos. En el caso de los docentes, los municipios deben asumir remuneraciones un 30% más altas que en el subsistema particular subvencionado debido al Estatuto Docente (García-Huidobro, 2010).

Para evitar los problemas asociados con el actual sistema que rige la contratación de profesores, algunos autores proponen que el Estatuto Docente debería dar paso a una nueva carrera profesional que, mediante un esquema de incentivos, premie el mérito profesional y alinee las trayectorias profesionales de los docentes y la gestión de recursos humanos en los establecimientos educacionales. Por ejemplo Beyer & Araneda (2009) proponen que se cree un nuevo trato a los docentes, que dignifique su profesión acompañado de un mayor reconocimiento de su labor junto a mayores exigencias de desempeño, con salarios de entrada atractivos y acordes al mercado laboral de otras profesiones. De esta forma se lograría atraer buenos profesores, motivarlos y retenerlos.

5.3. Mayor responsabilización política

Es fundamental generar los incentivos para que el alcalde realice su mejor esfuerzo en mejorar los resultados educativos del sector municipal. Hemos identificado dos medidas claves para lograrlo:

viii. *Separar las funciones educativas del municipio del resto de las funciones*

Esto no sólo servirá como una poderosa herramienta de gestión que logre atraer a profesionales de mejor calidad a trabajar por el desarrollo de la educación pública en cada comuna, sino que también permitiría transparentar las responsabilidades y presupuestos destinados a educación, facilitando la evaluación ciudadana del desempeño de las autoridades locales. En este punto es importante dejar en claro que el alcalde es el encargado directo de conformar y coordinar el equipo de trabajo de esta entidad, por tanto responsable final de los resultados. De esta forma, los ciudadanos podrán premiarlo o castigarlo mediante los procesos electorarios municipales.

Bajo el esquema administrativo propuesto en el actual proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública la responsabilización del alcalde en los resultados educativos de la comuna es más débil. En el proyecto de Ley se propone conformar un consejo directivo, que sea un órgano colegiado y de carácter resolutivo, que administre la corporación pública. Creemos que esta alternativa hace que nadie sea responsable directo de los resultados educativos, por lo que los incentivos a una mejora continua dependen sólo de la motivación profesional de quienes trabajan en la corporación. Si el alcalde, como proponemos, es el responsable por los resultados finales de la educación en la comuna, se abren espacios para generar mecanismos que estimulen un mayor esfuerzo por parte de los distintos agentes en materia educacional.

ix. *Publicar Información sobre los resultados educacionales de los Municipios*

La idea de esta propuesta es poner a disposición de padres y apoderados más información sobre el desempeño del municipio en la educación. Para ello, el MINEDUC, o eventualmente la Agencia de Calidad debería publicar resultados educativos a nivel de comuna e indicadores sobre la eficiencia y eficacia de la gestión del municipio. A partir de esa información, es posible generar una clasificación de los municipios, tal y como se hace con los recintos educativos para fines de la entrega de la Subvención Escolar Preferencial, instancia en la que clasifican a los colegios en autónomos, emergentes y en recuperación según sus resultados actuales y en el pasado¹⁷.

Esta información podría ser utilizada en dos sentidos: i) informar de forma más precisa a los habitantes de la comuna sobre el desempeño de la función educativa del municipio y su alcalde y ii) generar la oportunidad de asociar entregas de recursos desde el nivel central al nivel local según la evolución de su desempeño, creando alicientes para mejorar la calidad de la gestión de la educación pública.

En resumen, sostenemos que una gestión de la educación pública descentralizada donde las decisiones se toman a nivel local, con alcaldes empoderados que dispongan de una alta variedad de herramientas administrativas y que trabajen en estrecha relación con equipos técnicos de alta calidad, puede lograr los mejores resultados posibles en educación, siempre y cuando se entregue más y mejor información a los ciudadanos y se perfeccione el diseño institucional que permite responsabilizar al alcalde por los resultados educacionales.

REFERENCIAS

- Anand, P.; Mizala, A. & Repeto, A. (2009). Using school scholarships to estimate the effect of government subsidized private education on academic achievement in Chile. *Economics of Education Review*, 28 (3), 370-381.
- Andrews, M.; Ducombe, W. & Yinger, J. (2002). Revisiting economies of size in American education: are we any closer to a consensus. *Economics of Education Review*, 245-262.
- Asociación Gremial de Corporaciones Municipales. (2009). *Análisis y propuestas realizado por la AGCM, en torno al proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública*. Santiago, Chile: Autor.
- Barker, R. G. & Gump, P. (1964). *Big school, small school: High school size and student behavior*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Beyer, H. (2008). *El proyecto de Ley sobre Educación Pública: un conjunto de equívocos*. Centro de Estudios Públicos.
- Beyer, H. & Aranedo, P. (2009). Hacia un estado más efectivo en educación: una mirada a la regulación laboral docente. *Consortio para la Reforma del Estado*, 403-446.

¹⁷ Como referencia para la medición de la calidad de gestión de los municipios puede ser tomado el trabajo de Mizala & Benedetti que hace referencia el artículo de *El Mercurio* (2010, 6 de mayo, C6) donde construyen un indicador de eficiencia basado en los resultados SIMCE, la tasa de retención de alumnos y las condiciones socioeconómicas de las comunas para catalogar a los municipios en más o menos eficientes.

- Brown, H.; Henig, J.; Holyoke, T. & Lacireno-Paquet, N. (2005). The Influence of Founder Type on Charter School Structures and Operations. *American Journal of Education*, 111, 487-588.
- Brunner, J. & Elacqua, G. (2003). *Capital humano en Chile*. Santiago, Chile: La Araucana.
- Centro de Estudios Públicos. (2006). Encuesta CEP N° 52. Santiago, Chile: Autor.
- Centro de Estudios Públicos. (2008). Encuesta CEP N° 57. Santiago, Chile: Autor.
- Chubb, J. E. (2001). The profit motive. The private can be public. *Education Next*. Spring. 1 (1).
- Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. (Enero, 2010). “Boletín N° 6.815-04”. Cámara del Senado de Chile.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. (2006). *Informe Final de Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*. Santiago, Chile: Autor.
- Cox, C. (2003). *Políticas educacionales en el cambio del siglo: La reforma del sistema escolar chileno*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Duncombe, W. & Yinger, J. (2005). *Does School District Consolidation cut costs?* Syracuse, NY: Center for Policy Research at Syracuse University.
- Elacqua, G. & Contreras, D. (2005). *El desafío de la calidad y equidad en la educación Chilena*. Santiago: Expansiva-UDP.
- Elacqua, G.; González, S. & Pacheco, P. (2008). *Alternativas institucionales para fortalecer la educación pública municipal. La Agenda Pendiente en Educación*. Santiago, Chile: Unicef.
- Elacqua, G.; Contreras, D. & Salazar, F. (2009). *Private school franchises in Chile's national voucher program*. En *H. Patrinos Public-private partnerships in education*. Washington DC: World Bank.
- Elacqua, G. (2009). *For-profit schooling and the politics of education reform in Chile: When ideology trumps evidence*. CPCE-UDP Documento del Trabajo 5.
- Elacqua, G.; Santos, H. & Salazar, F. (2010). *Oportunidad para mejorar las escuelas en Chile*. Santiago, Chile: Centro de Políticas Comparadas de Educación.
- Espínola, V. & Silva, M. E. (2009). *Competencias del sostenedor para una efectiva gestión del mejoramiento educativo en el nivel local: una propuesta*. Santiago, Chile: Expansiva UDP.
- Gallego, F.; Rodríguez, C. & Sauma, E. (2007). *Provisión de Educación en zonas rurales de Chile: incentivos, costos y calidad*. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- García-Huidobro, J. (2010). *Haciendo la educación pública, pública*. Santiago, Chile: UNESCO.
- Haycock. (1998). *Good Teaching Matters: How Well-Qualified Teachers Can Close the Gap*. Washington D.C.: Thinking K.
- Henig, J. R.; Hula, M. O. & Pedescleaux. (2004). *Mayors in the middle: Politics, race, and mayoral control of urban schools*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hess, F. (1999). *Spinning wheels: The politics of urban school reform*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Hill, P.; Pierce, L. & Guthrie, J. (1997). *Reinventing public education: how contracting can transform America's Schools (RAND Research Study)*. Chicago: University of Chicago Press.
- Larrañaga, O. (1995). *Descentralización de la educación en Chile: una evaluación económica*. Estudios Públicos, 60. CEPAL/UNICEF.
- Lee, V. E. & Loeb, S. (2000). School size in Chicago elementary schools: Effects on teachers' attitudes and students' achievement. *American Educational Research Journal* 37 (1): 3.
- Levin, H. (2003). The potential of for-profit schools for educational reform. En Kourilsky, & W. B. Walstad, *Social Entrepreneurship*, 79-96. M. L. Senate Hall Academic Publishing.

- Levin, H. & Belfield, C. (2002). *Families as contractual partners in education*. Teachers College, Columbia University, National Center for the Study of Privatization in Education, Occasional Paper No. 44.
- Marzano, R. (2000). *A new era of school reform: Going where the research takes us*. Aurora, CO: Mid-continent Research for Education and Learning.
- Marzano, R. et al. (2003). *What 30 years of Research tell us about the Effect of Leadership on Student Achievement*. McReal.
- Mayhew, D. (1974). *Congress: The electoral connection*. New Haven, CO: Yale University Press.
- McEwan, P. (2001). The effectiveness of public, Catholic, and non-religious private schools in Chile's voucher system. *Education Economics*, 9 (2), 103-128.
- McKinsey & Company. (2007). *How the World's Best Performing School Systems Come Out on Top*. http://www.mckinsey.com/App_Media/Reports/SSO/Worlds_School_Systems_Final.pdf.
- McMeekin, R. (2003). Networks of schools. *Education Policy Analysis Archives*, 11 (16).
- Ministerio de Educación. *Anuario Estadístico 2000 a 2009*. Santiago, Chile.
- Ministerio de Educación. *Catastro de Establecimientos Educativos después del Terremoto de 27 de febrero 2010*. Santiago, Chile.
- Ministerio de Interior. *Datos Electorales*. Santiago, Chile.
- Ministerio de Planificación. *Encuesta CASEN 2006*. Santiago, Chile.
- National Center for Education Statistics. (2003). *Digest of Education Statistics, 2002*. Washington D.C.: U.S. Department of Education.
- OECD. (2010). *OECD economic surveys: Chile*. Paris, Francia: OECD.
- Peterson, P. (1981). *City limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- POLITEIA. (2008). *Estudio Mejoramiento de la Gestión y la Calidad de la Educación Municipal, Informe Ejecutivo*. Santiago, Chile.
- Portz, J.; Stein, L. & Jones, R. (1999). *City schools and city politics: Institutions and leadership in Pittsburgh, Boston, and St. Louis*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Raczynski, D. & Muñoz, G. (2003). *Escuelas efectivas en sectores de pobreza*. Santiago, Chile: Unicef.
- Raczynski, D. & Salinas, D. (2008). *Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta. La Agenda Pendiente en Educación*. Santiago, Chile: Unicef.
- Sanders, & Rivers, J. C. (1996). *Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Students Academic Achievement*. University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center.
- Schneider, M.; Teske, P. & Marschall, M. (2000). *Choosing schools: Consumer choice and the quality of American schools*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tyack, D. (1974). *The one best system: A history of American urban education*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wasley, P.; Fine, M.; Gladden, M.; Holland, N.; King, S.; Mosak, E. & Powell, L. (2000). *Small schools: Great Strides. A study of new small schools in Chicago*. http://www.essentialschools.org/cs/resources/view/ces_res/19.
- Wong, K. (1990). *City choices: Education and housing*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Wong, K.; Shen, F.; Anagnostopoulos, D. & Rutledge, S. (2007). *The education mayor*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Wright, S. P.; Horn, S. P. & Sanders, W. (1997). *Teacher and classroom context effect on student achievement: implications for teacher evaluation*. University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center.

5.

Diagnóstico y Desafíos de la Educación Pública de Gestión Local*

*Dagmar Raczynski***

1. LA EDUCACIÓN MUNICIPAL ES LA QUE RESPONDE AL MANDATO CONSTITUCIONAL DE EDUCACIÓN GRATUITA Y DE CALIDAD PARA TODA LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR

En el país no hay acuerdo sobre lo que define la educación pública. Para algunos el criterio definitorio de lo que es o no es educación pública es el financiamiento. En esta postura la educación particular subvencionada es pública por el sólo hecho de recibir financiamiento fiscal. Para otros, ésta es la postura de este artículo, la educación pública además de contar con financiamiento fiscal, responde a una misión, un conjunto de principios y criterios sustantivos, entre los cuales destacan: garantizar el pluralismo en proyectos educativos lo que equivale a respetar y valorar las diferencias culturales y religiosas; acoger todo tipo de alumnos sin exclusiones ni selección; asegurar la gratuidad de la educación para las familias (ausencia de copago)¹.

En un plano distinto, todos los establecimientos que califican de públicos deben estar sujetos a un mismo marco normativo, esto es, a reglas del juego similares en cuanto a financiamiento; estatuto para la gestión de recursos humanos; estándares de currículo obligatorio; exigencias de aprendizaje; sistema de inspección y de rendición de cuentas, etc. En este plano, la educación particular subvencionada de Chile sólo sería pública si es gratuita para las familias, está abierta a todo tipo de alumnos, sin consideración del nivel socioeconómico y cultural y rendimiento del alumno, y se rige por normas y procedimientos similares a los establecimientos municipales. Como se sabe, el sostenedor de establecimientos particulares subvencionados en

* Asesorías para el Desarrollo.

** Este artículo se apoya en la publicación editada por Marcel y Raczynski (2009). Sólo su autora es responsable de la selección y priorización que se hace de los planteamientos contenidos en el texto mayor.

¹ Atria (2009) realiza una exhaustiva discusión en el plano normativo –legal sobre las dificultades, en el caso de Chile, de calificar la educación particular subvencionada.

Chile tiene libertad, conforme a la ley, para establecer condiciones de ingreso a los alumnos², un monto de copago de la familia; y opera bajo el código laboral del sector privado, menos rígido y con mayor autonomía para contratar y despedir personal docente y fijar su remuneración, conforme al Estatuto Docente que rige a los profesores del sector municipal.

2. LA EDUCACIÓN PÚBLICA-MUNICIPAL: ASIGNATURA PENDIENTE EN LA POLÍTICA EDUCATIVA

Hasta hace unos pocos años, ni los sostenedores municipales ni los particulares subvencionados eran actores relevantes en la política educativa.

Con la reforma educacional de la década del 80', la gestión de los establecimientos públicos, hasta entonces administrados directamente por el MINEDUC, pasó a las municipalidades. Al mismo tiempo, la reforma estimuló la creación de establecimientos particulares subvencionados gratuitos para la familia e impuso un mecanismo de financiamiento que es un subsidio a la demanda (*voucher*) que se paga según asistencia de los estudiantes a clases. El predicamento era que los padres elegirían colegio sobre la base del criterio de resultados de aprendizaje de los establecimientos y que éstos competirían por matrícula mejorando la enseñanza, lo que se traduciría en un espiral de mejora en la calidad de la educación. El traspaso de la educación pública a la gestión municipal en la década del 80' se hizo sin preparar ni apoyar debidamente a los municipios para asumir tan importante responsabilidad y sin indicar claramente las funciones que debían asumir, más allá de la administración de los recursos provenientes de la subvención escolar por asistencia.

Los gobiernos de la Concertación superpusieron a esta estructura nuevas reformas. Se destinaron más recursos a la educación; se implementaron variados programas de mejoramiento educativo; se extendió la jornada escolar; se realizaron inversiones en infraestructura, equipamiento y perfeccionamiento docente; se mejoraron programas de asistencia social para los estudiantes de hogares en situación de mayor vulnerabilidad social; se dictó el Estatuto Docente para los profesores de establecimientos municipales y mejoraron significativamente los salarios docentes; se formuló un marco de la buena enseñanza y otro de la buena dirección, entre otras iniciativas³. Estas reformas tampoco entregaron apoyo y asesoría a los municipios para una mejor gestión de sus escuelas y liceos. Más bien, se dirigían directamente a los establecimientos escolares, saltándose al sostenedor. El resultado fue una bicefalia en la educación pública donde las decisiones administrativo-financieras están en manos de los municipios y las técnico-pedagógicas y curriculares en manos de los establecimientos escolares, bajo la égida de directores y docentes, regulados, apoyados y supervisados por el MINEDUC. Esta bicefalia difícilmente resultaba

² La Ley General de Educación, aprobada en 2009, prohíbe la selección hasta 6° grado de la enseñanza básica.

³ Cox (2008) sintetiza en detalle las iniciativas y el sentido en el cual apuntaron. Raczynski & Muñoz (2007) analizan estos esfuerzos en la dimensión de su llegada a la unidad básica del sistema: la escuela.

eficiente. Como lo verifica la experiencia de los países que obtienen buenos resultados de aprendizaje en las pruebas internacionales, las decisiones administrativas, de recursos humanos y financieras, deben estar al servicio de las estrategias pedagógicas y tomarse en función del objetivo central de todo establecimientos escolar que es la mejora continua de los aprendizajes y la formación de los estudiantes.

Las iniciativas ministeriales a partir de 1990 no tuvieron una preocupación particular por la educación municipal. La mayoría de ellas iba dirigida a todos los establecimientos que recibían subsidio estatal, sin considerar su dependencia administrativa. Los establecimientos adscritos a programas de mejoramiento educativo focalizados se definían en función de su nivel de resultados SIMCE y la situación de vulnerabilidad social de su estudiantado. En igualdad de condiciones SIMCE y vulnerabilidad, estos programas beneficiaban por igual a establecimientos municipales y particulares subvencionados.

En el año 1993 se tomó una decisión importante –la de financiamiento compartido– que favoreció positivamente la disponibilidad de recursos en la educación particular subvencionada, creando una significativa brecha de recursos entre el sector subvencionado particular y el municipal⁴.

La política educativa, por primera vez, explicita la responsabilidad de los sostenedores en decisiones y acciones en el ámbito pedagógico y curricular y por los resultados de aprendizaje de los alumnos en 2007, al aprobarse la Ley de Subvención Preferencial (SEP)⁵. Con esta Ley, los sostenedores (municipales y particulares subvencionados) reciben más recursos por el mecanismo de la subvención, atados a la cantidad de alumnos vulnerables que acoge cada uno de sus establecimientos y al compromiso de cumplimiento de metas de aprendizaje. En los establecimientos adscritos a la SEP, el sostenedor y director deben elaborar un diagnóstico institucional y pedagógico del establecimiento, formular un Plan de Mejoramiento Educativo, comprometerse con el logro de metas SIMCE y, si lo estiman necesario, con los recursos derivados de la SEP, contratar asistencia técnica externa para lograrlo. La SEP representa un cambio de perspectiva que se espera lleve al desarrollo de practicas consistentes de apoyo pedagógico y curricular por parte del sostenedores y los directores de escuela.

Dos situaciones distintas y circunstanciales –la movilización de los “pingüinos” de 2006 y el subsidio del gobierno al Transantiago– desembocaron en una preocupación específica por la educación pública-municipal. Cuando el Parlamento aprueba el subsidio al Transantiago, como contrapeso aprueba recursos equivalentes para las comunas que no se benefician con el Transantiago, los que destina a un

⁴ Hubo un rápido aumento del número de escuelas con copago del sector particular subvencionado así como de cobro (Valenzuela, 2009). Brunner *et al.* (2006) indica que hacia 2005 casi la mitad de los colegios particular subvencionados contaban con financiamiento compartido. Hacia 2008, según antecedentes del MINEDUC, esta cifra se eleva al 90%.

⁵ Las responsabilidades previas se limitaban a la gestión de recursos humanos en concordancia con el Estatuto Docente, la administración de los recursos provenientes de la subvención y la elaboración anual del PADEM (Plan de Desarrollo Educativo Municipal).

Fondo de Gestión Educacional que beneficia sólo a los municipios. En respuesta a la movilización estudiantil de 2006, que plantea una fuerte crítica a la “difuminación” de la educación pública a los municipios y acusa al Estado de haberse olvidado de sus responsabilidades ineludibles con la educación pública, la Presidenta convoca al Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. El informe de este Consejo se pronuncia con claridad sobre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza; los deberes del Estado en materia educacional; valora la existencia en Chile de la educación municipal y la particular subvencionada; y plantea propuestas para potenciar la calidad del sistema escolar en su conjunto. En este marco sostiene que el Estado debe garantizar una educación de calidad para todos y tener la seguridad de estar cumpliendo con su obligación ya que una educación pública de calidad es la mejor garantía de que la educación en su conjunto sea buena; y porque la educación pública cumple mejor que otras formas de provisión educativa las funciones de cohesión e integración social que se espera del sistema escolar. El Informe delinea una profunda reestructuración de la institucionalidad que rige el sistema educacional. Estas propuestas posteriormente se transformaron en un proyecto de Ley que, después de una extensa discusión es aprobado en el Parlamento a fines de 2009. La nueva Ley General de Educación (LGE) crea una Superintendencia de Educación, una Agencia de Aseguramiento de la Calidad de la Educación y un Consejo Nacional de Educación y llama a revisar la institucionalidad del Ministerio del ramo, con una modernización y fortalecimiento técnico de su administración y gestión. Junto con esta Ley y para lograr su aprobación, el gobierno envió al Congreso un proyecto de Fortalecimiento de la Educación Pública, cuya tramitación parlamentaria está pendiente. Cabe recordar que en el Consejo Presidencial el tema de la institucionalidad de la educación pública fue uno de los asuntos sobre los cuales no hubo acuerdo.

3. APOORTE DEL NIVEL INTERMEDIO (LOCAL) A LA GESTIÓN EDUCATIVA: APORTES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL⁶

La experiencia internacional da cuenta de las ventajas de descentralizar la educación en sistemas altamente centralizados que, como es el caso de Chile, han superado la meta de cobertura del sistema. Esto es, sistemas en que la educación básica y la media se han masificado.

La investigación sobre escuelas efectivas y cambio escolar deja en evidencia que, sin excepción, los resultados educativos que se obtienen, se juegan en la escuela. Esto es, en los procesos de enseñanza y aprendizaje desarrollados en el aula, así como en la forma en que en la escuela se gestionan las materias técnico-pedagógicas y se encaran temas de disciplina, convivencia y adaptación al cambio. En este sentido, los agentes responsables *directos* de los resultados que obtienen los alumnos son los docentes y directivos. Si ellos no asumen y se apropian con responsabilidad

⁶ Esta sección sigue a Delannoy & Guzmán (2009). Una síntesis de este trabajo se puede ver en la Serie Políticas de PREAL con fecha enero y febrero del 2010 (www.preal.org).

de estos temas, lo que la política pública puede lograr es limitado y externo a los procesos escolares, que son determinantes –y deben modificarse– para mejorar los aprendizajes⁷. La política educativa facilita, encauza y estimula acciones, pero la decisión sobre acciones específicas, su oportunidad, secuencia, plazos, etc., debe tomarse en función de la realidad de cada unidad educativa y con los agentes que operan en ella. No hay cambio educativo y mejora sustentable si los agentes involucrados en el nivel del aula y la unidad educativa no asumen el cambio, le dan significado y lo incorporan en sus conductas (Fullan, 2007).

Estos desafíos llevan a concluir que buena parte de las decisiones clave para el éxito educativo (acciones o instrumentos, momento, secuencia, metodología, etc.) deben tomarse de manera autónoma en el nivel más cercano posible a la unidad educativa. Si ello es así, la mejor alternativa de gestión para el sistema público de educación en Chile es la que está más cerca de la unidad educativa, asegurando que los responsables en ese nivel posean atribuciones efectivas para tomar decisiones y cuenten con los recursos y, en particular, las competencias para hacerlo.

En este marco, varios países destacados por su calidad de la educación han adoptado un sistema en tres niveles: la escuela, el distrito y el gobierno. “En el enfoque de tres niveles, el distrito, como la parte intermedia de tres, está en una posición vital para reconciliar y traccionar las fuerzas de la cima a la base y de la base hacia arriba que son necesarias para reformas de gran escala” (Campbell & Fullan, 2006, p. 20). Estos autores identifican 12 componentes de la estrategia, que ordenan en cuatro áreas estratégicas, como lo presenta el Cuadro 1. Los 12 componentes se superponen y retroalimentan impulsando procesos positivos de cambio escolar. Los autores anotan que no hay una combinación ni solución estándar para el éxito. Los distritos combinan de un modo particular los componentes, dependiendo de los contextos locales y las necesidades y trayectorias que han recorrido en el pasado.

Una administración en tres niveles tendría ventajas comparativas frente a un sistema centralizado por la mayor cercanía del nivel intermedio con la realidad local lo que le permitiría i) contextualizar la política y el proceso educativo, aumentando su pertinencia para los alumnos y las familias; ii) construir relaciones más estrechas entre los colegios y las familias y comunidad; iii) movilización de recursos locales que puedan fortalecer la enseñanza; iv) lograr sinergia entre el proceso formativo de los estudiantes y los programas sociales locales.

La administración local de la educación también muestra ventajas sobre un sistema totalmente descentralizado hacia los establecimientos escolares individuales ya que ser sostenedor de varios colegios en un territorio, permite hacer economías de escala y un trabajo en red en la cual se comparten recursos, experiencias, buenas prácticas, se realizan y fortalecen procesos de aprendizaje colaborativo y se definen proyectos educativos diferenciados y complementarios más que similares y competitivos.

⁷ Las referencias sobre escuelas efectivas y el mejoramiento escolar son muchas y sus resultados altamente coherentes. Entre muchos otros ver Murillo (2003a y b), Brunner y Elacqua (2003), Martinic y Pardo (2003), Bellei, Muñoz *et al.* (2004), Eyzaguirre (2004), y Raczynski y Muñoz (2005).

Cuadro 1 Estrategias distritales efectivas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes

<i>Liderazgo con propósito y conducción centrada en el aprendizaje</i>	<i>Definiendo una estrategia coherente, que se implementa en coordinación con otros y que se monitorea sistemáticamente en sus resultados, retroalimentando la acción</i>
Liderazgo en el aprendizaje profesional y de los estudiantes en cada nivel del sistema	Estrategia global que responde a las necesidades de corto plazo y a la sostenibilidad del proceso de mejora continua en el largo plazo en cada unidad y nivel, con planes de trabajo asociados, definición de metas concretas, foco en la implementación (coordinaciones necesarias, secuencias en el tiempo y logro de condiciones básicas para iniciar el proceso)
El aprendizaje de los estudiantes es el foco de atención compartido por todos	Recursos priorizados y destinados a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes
Motivación moral por la educación, expectativas altas sobre profesores y directores y una actitud positiva con respecto al potencial de aprendizaje de los estudiantes (cada uno)	Organización efectiva del distrito que apoyo el foco de toso el sistema en el aprendizaje, privilegiando el trabajo directo con los colegios y en estos en el nivel del aula
	El distrito pone atención cercana a temas de monitoreo de la implementación, revisando los avances y resultados y retroalimentando las acciones y la estrategia. Soporte en sistemas de en línea.
<i>Compartiendo responsabilidades a través de la construcción de alianzas y redes</i>	<i>Aprendizaje continuo de los agentes involucrados para precisar el conocimiento, fortalecer competencias y habilidades para enseñar y ponerlas en practica</i>
11. Alianzas positivas y con propósito entre los agentes involucrados (muchos y distintos, dependiendo del distrito).	Expansión de capacidades y aprendizaje profesional para profesores y directivos, privilegio de metodología de aprendizaje en servicio; previsión de tiempo para este actividad; apoyo interno y externo a este aprendizaje.
12. Comunicación.	Apoyo al desarrollo curricular y la enseñanza, evaluación y retroalimentación
	Uso de información (datos) sobre evaluación del y para el aprendizaje

Fuente: Extractado de Campbell y Fullan (2006).

En la institucionalidad vigente en nuestro país, los municipios son el nivel administrativo más cercano a los colegios públicos y, por esa razón, el nivel más pertinente para responsabilizarse y apoyar de modo directo a los establecimientos y jugar el papel de intermediación que plantea la estrategia de tres niveles.

Destacar las ventajas de un sistema de tres niveles para proveer educación no significa disminuir la iniciativa de los docentes y directivos de los establecimientos escolares; muy por el contrario, implica que el nivel local es el responsable de darles el apoyo que necesitan y de activar esta iniciativa. Por otro lado, tampoco resta importancia a la política educativa nacional. Lo que se plantea es que el nivel intermedio opera como bisagra entre la base del sistema (los establecimientos educacionales) y el nivel nacional, y ayuda a equilibrar las fuerzas desde arriba (currículo, estándares, etc.) con las demandas desde abajo (docencia, desarrollo profesional,

competencias y liderazgo directivo, etc.). El nivel nacional apoya y vigila para que la autonomía en la toma de decisiones del sostenedor y de las unidades educativas, efectivamente conduzcan a mejoras en la calidad y equidad de la educación. Esto significa que una de las responsabilidades fundamentales del nivel superior (nacional) es regular, evaluar y asegurar que los sostenedores de la educación pública cuenten con la asesoría técnica necesaria para expandir/fortalecer sus propias capacidades de gestión escolar y las de sus directivos y docentes.

4. DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL EN CHILE⁸

Teniendo como marco los elementos planteados en las páginas anteriores, esta sección da cuenta de las características de la gestión municipal de la educación en Chile.

Tamaño del sector y características del alumnado

La educación municipal, por medio de una oferta gratuita extendida territorialmente a lo largo del país, es la garante del derecho a la escolaridad completa consagrado constitucionalmente. En 2008 algo menos de la mitad de los niños y jóvenes estudian en colegios municipales. En 78 comunas el municipio es la única oferta educativa y, a nivel nacional, el 69% de la población atendida por el sector municipal pertenece a los dos primeros quintiles de ingreso⁹.

Resultados SIMCE

Los resultados SIMCE de la educación municipal en promedio se localizan por debajo de los del sector particular subvencionado, diferencia que desaparece al controlar por las características socioeconómicas de alumnado. Al interior de cada sector, según dependencia administrativa, hay una alta dispersión de resultados. Varios estudios, algunos econométricos y otros cualitativos de casos, concluyen que la gestión del sostenedor, además de las características de la gestión institucional y pedagógica de cada unidad educativa, son variables relevantes que se asocian a los resultados SIMCE que obtienen los establecimientos¹⁰. La investigación que está en la base de este artículo verifica que la gestión municipal de la educación tiene un

⁸ La información a la base de este diagnóstico proviene de estadísticas oficiales del MINEDUC y la SUBDERE; de una encuesta censal al universo de jefes de educación en los DAEM y Corporaciones Municipales del país levantada en octubre de 2007; y 33 estudios de casos en profundidad sobre como los DAEM y Corporaciones se organizan, funcionan, planifican su labor, entregan apoyo y evalúan los establecimientos a su cargo y los hacen trabajar en pos del aprendizaje y la formación de sus alumnos (Marcel & Raczynski, 2009).

⁹ Elacqua, Martínez & Aninat en este volumen entregan antecedentes detallados sobre el tamaño del sector municipal.

¹⁰ Ver Pavez (2004), Paredes y Lizama (2006), García y Paredes (2006).

efecto positivo sobre los resultados de aprendizaje de los alumnos [puntajes SIMCE individuales de los alumnos, considerando separadamente SIMCE de 4° básico y SIMCE de 2° medio]. El modelo de regresión contrastado incluye indicadores de gestión a nivel del sostenedor y a nivel de los establecimientos escolares, y controla por variables que reflejan características de los estudiantes y sus familias, de la comuna y del municipio. Los resultados más relevantes son los siguientes: i) la gestión educacional a nivel de establecimiento está asociado a mejores resultados educativos en la enseñanza básica y la media y en comunas claramente urbanas como en las con fuertes componentes rurales; ii) los indicadores de gestión escolar a nivel municipal, tanto los de gestión pedagógica como financiera, muestran coeficientes de regresión positivos; en este caso, las relaciones son robustas en la enseñanza básica-urbana; ambiguas y difíciles de interpretar en comunas más rurales y en la enseñanza media (Larrañaga *et al.*, 2009).

Compromiso municipal con la educación y prioridades en la gestión municipal de la educación

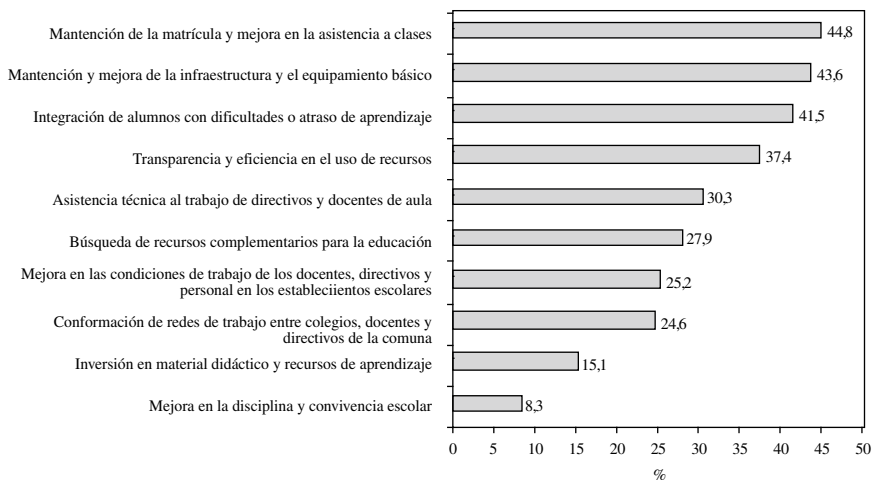
La encuesta al universo de jefes de DAEM o Corporación Municipal, levantada en el segundo semestre 2007, indica que más del 70% considera que la política más adecuada para fortalecer la educación pública consiste en fortalecer la gestión de los municipios, antes que traspasar los establecimientos al ministerio de Educación. Esta opinión es menos extendida (63%) en comunas de menor tamaño y con importantes componentes de ruralidad, que tienen una menor disponibilidad de recursos monetarios y humanos destinados a la educación. Mayoritariamente, en la fecha señalada, los jefes de Educación municipal no deseaban deshacerse de la educación. En los estudios de caso, sólo unos pocos alcaldes e integrantes del Concejo Municipal plantearon la entrega de la educación como alternativa deseada por ellos¹¹.

Al preguntar a los jefes de educación por las prioridades de su gestión las respuestas más frecuentes se concentran en cuatro asuntos: la mantención de la matrícula y asistencia a clases de los estudiantes; la mantención y mejora de la infraestructura y el equipamiento básico en los establecimientos; la integración de alumnos con dificultades o atrasos de aprendizaje y la transparencia y eficiencia en el uso de recursos destinados a educación (Figura 1).

Con una frecuencia sólo un poco menor, se encuentran la asistencia técnica al trabajo de directivos y docentes, la búsqueda de recursos complementarios a los de la subvención escolar, la mejora en las condiciones de trabajo de directivos, docentes y personal administrativo, y la conformación de redes de trabajo entre los colegios de la comuna. Estas respuestas indican que, si bien los asuntos administrativos

¹¹ Cabe recordar que la evidencia empírica en que se basa esta sección se recopiló en el segundo semestre del año 2007 a través de una encuesta al universo de jefes de educación en los municipios y estudios de casos de 33 municipios. Las responsabilidades que han tenido que asumir los municipios en el marco de la SEP a partir de 2008 hacen suponer que los resultados hoy son más favorables (Raczynski & Salinas, 2009 y Salinas & Raczynski, 2009).

Figura 1 Áreas prioritarias de la municipalidad al gestionar la educación
(Porcentaje que marca la alternativa entre las tres más importantes)



Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación, Raczynski & Salinas (2009).

y financieros son los más frecuentes, los temas técnico-pedagógicos ocupan un importante segundo lugar.

Al preguntar a los jefes de educación sobre los responsables de los resultados de aprendizaje de los alumnos, ellos mencionan en primer lugar a los directores, equipo directivo y profesores de los establecimientos (87-88%)¹²; en segundo lugar a los alumnos y la familia (55%); y en tercer lugar (35%) a ellos mismos. Esto significa que un tercio de los jefes de educación se auto-responsabilizan por los resultados de aprendizaje que logran los estudiantes; esto es, visualizan que ellos tienen un papel preponderante en la calidad de la educación municipal de su comuna.

Financiamiento, manejo de recursos y rendición de cuentas en la educación municipal

El tema financiero es uno de los principales nudos de preocupación en la gestión municipal de la educación. En su gran mayoría, los sostenedores municipales reclaman escasez de recursos para gestionar la educación. En cada municipio la subvención escolar es la principal fuente de financiamiento. A ésta, desde el MINEDUC se suma la subvención por mantenimiento y en algunos colegios el factor de corrección por “desempeño en condiciones difíciles”.

La mayoría de los municipios estudiados hacen un aporte a la educación, de sus ingresos propios, ya sea para pagar los costos fijos que el monto de los ingresos

¹² Porcentaje de Jefes de educación que mencionaron la alternativa entre los tres actores de mayor responsabilidad.

por subvención no alcanza a cubrir o para financiar proyectos adicionales. El aporte municipal directo a la educación va desde cero hasta cifras que pueden llegar al 30% del presupuesto total del municipio. El promedio nacional, según registros oficiales SINIM, llega al 10-11% y es mayor en comunas rurales que en urbanas (en términos relativos, no de monto de recursos).

El costo fijo más fuerte en educación es la planilla de sueldos docentes. Ésta absorbe al menos el 80% de los recursos provenientes de la subvención escolar y, con frecuencia, se acerca al 100%. Dos tercios de los 33 casos de municipios estudiados declaran atraso en el pago por algún concepto (pago de imposiciones previsionales, remuneraciones, asignación por perfeccionamiento y otros). En la encuesta a los jefes de educación, el 98% señala que el monto de la subvención escolar es insuficiente y el 94% plantea la inconveniencia de su pago por asistencia, por la inestabilidad que este mecanismo introduce en sus ingresos regulares desde el ministerio.

La brecha de los gastos respecto a los ingresos es mayor en municipios con baja matrícula escolar, colegios y cursos de menor tamaño, situaciones que tienden a concentrarse en comunas de menor población y con rasgos más rurales, pese a que los colegios en esta situación tienen acceso a beneficios especiales (“piso de ruralidad” y, a veces, “desempeño en condiciones difíciles”). En municipios grandes, que acumulan una masa significativa de alumnos en la mayoría de sus colegios, la subvención escolar puede cubrir la casi totalidad de los costos fijos si existe una gestión financiera ordenada. Esta situación existe en municipios que se atrevieron a implementar procesos totales o parciales de racionalización del personal, cubriendo los costos económicos y políticos de corto plazo que conlleva el proceso (pago de indemnizaciones y bonos de retiro, gastos asociados a sumarios y demandas legales), logrando una mejora en la situación financiera de la educación en el mediano y largo plazo.

Siguiendo a la encuesta, el 84% de los jefes de educación municipal señala que ha llevado adelante adecuaciones en su planta docente, política estimulada por el MINEDUC desde el año 2007. Esta cifra posiblemente se encuentra inflada porque los estudios de caso mostraron que para los jefes de educación el traslado de docentes entre los establecimientos a su cargo se entiende como adecuación de la planta docente (mejor asignación de recursos)¹³.

Los municipios tienen distintos sistemas y niveles de claridad respecto a la gestión financiera de la educación que realizan. En la encuesta a jefes de Educación la mitad señala que dispone de un sistema contable en que cada colegio es un centro de costos. No obstante, los estudios de caso revelan que la información por establecimiento es muchas veces incompleta, incluyendo solo la planilla de sueldo que le corresponde a cada uno y no otros gastos como los servicios, mantención, insumos, etc.

La gestión de los recursos financieros, por lo general, es centralizada en el DAEM o Corporación y los recursos que manejan los directores de establecimientos

¹³ Larrañaga y otros (2009) proveen un acucioso análisis sobre la evolución de la matrícula y la dotación docentes en el sector municipal y el particular subvencionado.

escolares se limitan a una caja chica, a los aportes, a veces nada despreciables, del Centro de Padres y Apoderados y, en la enseñanza media, los montos por co-financiamiento, cuando esta modalidad ha sido aprobada por los padres. La modalidad de administración delegada, prevista en la normativa, tiene escaso uso. De los 33 casos de municipios estudiados sólo uno había delegado la mayor parte de los recursos hacia sus establecimientos, previa capacitación y definición de reglas para la administración de los recursos a nivel de cada uno de ellos, que incluyó la definición de un sistema de incentivos monetarios de uso libre que beneficiaba al establecimiento en caso de compatibilizar eficiencia en la administración de recursos con el cumplimiento de metas de mejora en resultados educativos. Siguiendo la encuesta al universo de jefes de Educación, no más de un 13% declara trabajar con los colegios bajo un sistema de administración delegada.

Los estudios de caso sobre la gestión de la educación en municipios particulares permiten concluir que la escasa presencia de la modalidad de administración delegada descansa en la resistencia que los propios directores ponen a esta modalidad, la que califican de engorrosa y como un trabajo y problema adicional. Tras esta apreciación se esconde la falta de competencias de los directivos para gestionar recursos financieros y el consecuente temor de no cumplir como es debido. No obstante, también existe rechazo de los DAEM o Corporaciones a la administración delegada ya que ésta les exige una contabilidad más compleja, con muchas ventanillas abiertas, por establecimiento y por categoría de gasto, para lo cual no están capacitados ni cuentan con las herramientas contables requeridas. Además, existe el temor de que los directivos de los colegios no asignen adecuadamente los recursos y la pérdida de economías de escala al adquirir insumos individualmente y no para todos los establecimientos de la comuna.

La gestión que realizan las unidades de Educación Municipal para incrementar los recursos disponibles, según declaración de los jefes encuestados, no es poco frecuente. Alrededor de dos tercios de los jefes de Educación señalan que implementan acciones para aumentar o sostener la matrícula y mejorar la asistencia de los alumnos a clases; un porcentaje similar señala contar con iniciativas de búsqueda de recursos complementarios a los que recibe del MINEDUC y del municipio. Los estudios de caso revelan que, frente a la fuga de matrícula de alumnos al sector privado, la acción más frecuente es ofrecer transporte escolar gratuito a lo que, a veces, se suman otras acciones: mejorar la infraestructura, visitas a la casa del niño o llamadas telefónicas cuando los niños dejan de asistir, distribución de volantes en ferias y lugares públicos, carteles y pizarras en los establecimientos que describen lo que ofrecen y los premios que han recibido. Ni los jefes de educación municipal ni los directivos de sus colegios tienen mucha claridad sobre los factores que inciden en la fuga de matrícula y tampoco manejan antecedentes sistemáticos que les permita evaluar la efectividad de las acciones que emprenden.

La rendición de cuentas desde el DAEM o la Corporación, con algunas excepciones, se limita a informes al Concejo Municipal. La rendición de cuentas no es un tema que sea exigido por los directores, docentes, apoderados o comunidad escolar pese a que, con frecuencia, estos actores desconfían del manejo de recursos realizado en los DAEM o corporaciones.

Recursos humanos en los DAEM o la unidad de Educación de las Corporaciones

El 20% de los municipios no tiene un jefe de Educación con dedicación exclusiva al cargo. Los estudios de caso permiten concluir que se trata de situaciones en que el cargo lo ocupa un director de colegio, el administrador u otro funcionario municipal. La mayoría de los jefes de Educación (92%) tienen título de profesor (70% universitario, 20% normalista y 2% de instituto profesional). El resto son profesionales de otras áreas: ingeniero civil, psicólogo, abogado, administrador público. El 89% ha seguido algún curso de especialización en administración de educación, gestión educativa, evaluación, orientación.

En promedio, en la unidad de educación de los municipios (DAEM o Departamento de Educación de la Corporación) trabajan 16 personas. De estos, 7 son profesionales, 6 administrativos, 3 auxiliares, chóferes, estafetas y otros. Por área de trabajo, considerando sólo a los que tienen contrato jornada completa y media jornada, en promedio 2,4 personas se dedican al área de finanzas y contabilidad y este personal nunca está ausente; 1,6 personas se desempeñan en el área técnico pedagógica, pero un 39% de los DAEM o Corporaciones no tiene personal contratado para esta área; 1,4 personas son responsables de actividades extracurriculares (proyectos específicos), pero también el 39% no dispone de este personal; 1,3 personas trabajan en temas de diagnóstico y evaluación social de estudiantes, pero el 49% no tiene personal dedicado a esta tarea; el resto, 3,4 personas trabajan en actividades de transporte, administrativas y secretariales. Esto significa que el personal más frecuente en la unidad que gestiona la educación realiza estas últimas tareas, seguidas por las de contabilidad y finanzas y sólo en un tercer lugar aparece el personal en el área técnico-pedagógica, compitiendo por este lugar con el personal en actividades extraescolares y el correspondiente a tareas de diagnósticos y evaluación social de estudiantes.

La dotación de personal varía fuertemente de un DAEM o Corporaciones a otro. En general, mientras más rural y menos poblada es la comuna del municipio, menor es la dotación de personal. En las comunas de tamaño mediano y grande la dotación de personal y su composición dependen de la forma en que se organiza la unidad de educación, las tareas que asumen directamente como parte de su rol, las que subcontrata con terceros y las que delega a los establecimientos. Como se detalla más adelante, en los municipios que han desplegado acciones sistemáticas en el plano técnico-pedagógico algunos cuentan con equipos relativamente grandes; otros, con un equipo pequeño y externalizan muchas tareas a una o más empresas expertas según necesidad; y otros con un equipo central de tamaño mediano que trabaja conformando redes colaborativas con directivos y docentes de los establecimientos escolares en temas específicos, pudiendo también externalizar tareas.

Contar con un encargado pedagógico en la unidad de educación es un paso importante que refleja preocupación por materias técnico-pedagógicas por parte de las autoridades municipales. Sin embargo, su existencia no garantiza una gestión efectiva en este plano. Los estudios de caso sugieren que no siempre los profesionales tienen las competencias o la iniciativa suficiente para encarar la tarea de mejorar la educación a su cargo. De esta forma, la profesionalización y consolidación de

equipos técnicos en educación es en muchos municipios un desafío pendiente. En la encuesta, un 33% de los jefes de DAEM o Corporación plantean que necesitan de asesoría en materias técnico-pedagógicas y un 14% perfeccionamiento de su personal.

La planificación en los DAEM y las Corporaciones

Los municipios reglamentariamente deben elaborar cada año el Plan Anual de Educación Municipal (PADEM), instrumento que se espera sea formulado con la participación de los directivos y docentes de los establecimientos educacionales. Los PADEM en general incluyen antecedentes básicos sobre la educación comunal (número de establecimientos, matrícula, resultados SIMCE, planta docente), estiman la matrícula y definen la dotación de personal y los proyectos de inversión a nivel de establecimiento y el DAEM o la unidad de Educación de la Corporación. Los PADEM deben ser sancionados por el Concejo Municipal y reciben observaciones del nivel provincial y/o regional de MINEDUC. Entre sus propósitos resaltan dos: facilitar la adecuación de la planta docente a la matrícula, en un marco regido por el Estatuto Docente, e identificar y priorizar los proyectos municipales anuales de inversión, adquisición de equipamiento, apoyo y perfeccionamiento docente.

Siguiendo la información entregada en la encuesta por los jefes de educación, más del 90% de los municipios cuenta con un PADEM actualizado y éste habría sido elaborado con participación activa de los colegios; plantearía una imagen futura para la educación comunal, y constituiría una carta de navegación para el trabajo municipal en educación. Esta evidencia indica que el PADEM es un instrumento de planificación que se encuentra instalado en el conjunto del sistema. Los estudios de caso revelan un cuadro menos positivo y falencias en varios aspectos.

La participación de los establecimientos escolares en la elaboración del PADEM muchas veces se limita a consultas informales y superficiales o a la entrega desde el municipio de un objetivo general para la educación en la comuna, con la solicitud de que en ese marco cada establecimiento defina y acote su proyecto educativo institucional otras veces consiste en una reunión en la cual se entrega información sobre el contenido del PADEM ya elaborado. Estas situaciones ponen riesgo el carácter participativo del PADEM. Posiblemente por esta razón se detecta que el PADEM con frecuencia es un documento que es calificado por los directores de establecimientos escolares y, a veces, por los propios encargados de DAEM o Corporación como “letra muerta”, sin incidencia mayor en la gestión de la educación municipal en la comuna.

Por su carácter anual, el PADEM representa una mirada de corto plazo a la educación municipal. Si bien plantea una visión general y de la misión que enmarcaría la administración/gestión de la educación en la comuna, esta visión y misión no se traducen en metas estratégicas y caminos concretos y plazos para lograrlas. En ausencia de estos elementos, no es evidente cómo y por qué las inversiones y actividades que año a año enuncia este plan de una comuna contribuirían a acercar la educación municipal al horizonte deseado.

Los PADEM muestran otras falencias que merman su utilidad práctica: i) falta de diferenciación en su diagnóstico de la realidad de la educación en la comuna, en

particular la ausencia de una mirada específica a las fortalezas y debilidades de cada establecimiento; ii) ausencia en el diagnóstico a una mirada a los establecimientos particulares subvencionados que existen en la comuna o cuya existencia se avecina; iii) definición de objetivos y metas anuales poco realistas, ya sea sabidamente inalcanzables, a raíz de demandas exageradas de los establecimientos (PADEM como “petitorio”) o muy operativas, menores o poco desafiantes; iv) ausencia o debilidad en los mecanismos de seguimiento y evaluación de su implementación y resultados y v) relación remota del PADEM con otros instrumentos de planificación superiores como el PLADECO.

No obstante, es destacable que existen municipios que adoptan una mirada estratégica, planifican acorde a ella y definen metas y actividades de corto, mediano y largo plazo. En esta perspectiva, algunos municipios han desarrollado instrumentos de planificación de la educación propios, de plazos mayores a los anuales –ya sea en función del período del alcalde (4 años), de alguna fecha local significativa u otro. La experiencia de estos municipios revela que para tener éxito es fundamental transmitir el sentido del proyecto a los actores involucrados, hacerlos partícipes del proceso, revisar periódicamente con ellos los avances y los pendientes, apoyar a los establecimientos donde se detectan debilidades o fallas, etc.

Gestión de la información

Diagnóstico, planificación, seguimiento y evaluación requieren de información periódica pertinente que permita identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, registrar el camino recorrido y sus resultados intermedios y finales. La toma de decisiones debe ser informada. Sólo con estos insumos es posible una toma de decisiones que se apoya en datos rigurosos. En esta línea, algunos municipios han adquirido software o diseñado uno propio que integra y conjuga información en el plano técnico-pedagógico (principalmente la aplicación periódica de pruebas de aprendizaje) y en el de disponibilidad y uso de recursos, cuyos usuarios son tanto el DAEM o Corporación como los directivos de los establecimientos. Con esta información procesada, la unidad de Educación del municipio realiza reuniones regulares, mensuales o bimensuales con los directores, en que se revisa en detalle los avances y las “alarmas” que arroja el sistema (uso excesivo de recursos, profesores con muchas licencias, cursos enteros de bajo rendimiento, alumnos rezagados en algunas materias que requieren de apoyo especial, etc.) y se reflexiona en torno a estrategias y acciones para superar las debilidades y nudos encontrados.

Acciones que los DAEM y Corporaciones implementan en el ámbito técnico pedagógico

La encuesta interpelló a los jefes de DAEM o Corporación, sobre la realización de una lista de acciones en la dimensión gestión técnico-pedagógico y curricular. Como se aprecia en el cuadro 2 las acciones presentes en alta frecuencia (más del 70%) son dos: la conformación de redes de trabajo entre directivos y docentes y definir metas anuales a cada uno de sus establecimientos. En segundo lugar de frecuencia (alrededor del 65%) están los concursos públicos para directivos y

docentes; aplicar pruebas comunales de aprendizaje distintos a la prueba SIMCE, y contar con un equipo técnico que entrega apoyo pedagógico a los establecimientos. En tercer lugar de frecuencia, con porcentajes que fluctúan entre 50 y 60% se encuentran un conjunto de acciones y estrategias que indican un trabajo directo con los establecimientos escolares. El resto de las acciones marcan una frecuencia significativamente más baja, menor al 30%. Se trata de la contratación de asesoría técnica, el trabajo directo con los docentes de aula y el despliegue de bonos que premia el trabajo bien realizado.

Tabla 2 **Respuestas afirmativas a la implementación de acciones en el plano técnico-pedagógico**

Acciones que implementa la unidad de educación en el municipio	%
Ha conformado o una o más redes de trabajo comunal en la cual participan directivos y docentes	80,9
Define metas anuales para todos sus establecimientos educacionales	73,0
Realiza concursos públicos para contratar directivos y docentes	65,0
Aplica pruebas comunales de aprendizaje (adicionales al SIMCE) para retroalimentar el trabajo de aula	64,8
Cuenta con equipo técnico pedagógico comunal que apoya a los establecimientos	63,6
Implementación de actividades extraprogramáticas complementarias a los contenidos curriculares	58,8
Visitas regulares y planificadas a los establecimientos y retroalimenta la labor de directivos y docentes	55,8
Estrategia para responder a las necesidades de perfeccionamiento de los docentes	52,8
Monitoreo regular de los avances de los establecimientos	52,5
Estrategia concreta para atender a los alumnos que se quedan atrás	51,6
Realiza un trabajo directo de fortalecimiento de las capacidades del equipo directivo	51,0
Contrata o recibe asesoría técnica especializada en temas pedagógicos	30,3
Realiza un trabajo directo con los profesores en el aula de apoyo a la enseñanza-aprendizaje	23,4
Tiene un fondo municipal al cual los establecimientos presentan proyectos	21,8
Cuenta con sistema de incentivos (bonos) que premia el trabajo bien realizado de docentes y directivos (distinto al MINEDUC)	20,9
Tiene un sistema propio (distinto al MINEDUC) de evaluación docente	10,2

Fuente: Encuesta a Jefes de DAEM o de Corporación Raczynski & Salinas (2009).

Los estudios de caso matizan la alta frecuencia de algunas de estas acciones y sugieren que algunas no corresponden exactamente a lo que enuncia la afirmación. A modo de ejemplo, el trabajo en red que en la encuesta obtiene la más alta frecuencia relativa entre las acciones en el plano pedagógico (81%) corresponde en general a reuniones con los directivos y, a veces con los docentes, de los establecimientos que con frecuencia no tienen una periodicidad regular; y en cuanto a contenidos, tienden a ser meramente informativas. Sólo a veces representan un trabajo colaborativo en que efectiva y regularmente se reflexiona sobre prácticas directivas, prácticas de supervisión técnica, prácticas de docentes por ciclo o por asignatura y otras. La definición de metas anuales de aprendizaje y otros temas por establecimiento, en los

casos revisados, rara vez estaban presentes en los PADEM. Los concursos públicos para directivos son parte de la normativa y lo que llama la atención es que no estén presentes en un porcentaje más alto de municipios. Contar con equipo técnico y visitas planificadas y regulares a los establecimientos se observaron sólo en cerca de un tercio de los estudios de caso y la información entregada sobre la disponibilidad de personal en el ámbito técnico-pedagógico en las unidades de Educación, sugiere que el porcentaje probablemente esté inflado.

Los estudios de caso muestran que existe un espectro heterogéneo de municipios que va desde aquellos con una gestión técnico-pedagógica nula (se limitan a administrar burocráticamente proyectos obligatorios que llegan desde el Ministerio) hasta aquellos que tienen un proyecto fuerte y propio en pos de la calidad de la educación e interesantes iniciativas asociadas. El grueso de los municipios está en una situación intermedia, con una inquietud pedagógica todavía no acabadamente formulada e iniciativas de acción incipientes.

La Tabla 3 entrega ejemplos, provenientes de los estudios de caso, del tipo de soporte que los municipios están dando a sus establecimientos. Lo observado se ordenó en 7 categorías de soporte y las acciones que se realizan pueden darse de modo aislado o en distintas combinaciones.

Tabla 3 Ejemplos de soporte técnico-pedagógico que el DAEM o Corporación provee a sus establecimientos educacionales

Tipos de soporte	Características	Objetivos
1. <i>Trabajo sistemático y consolidado en red con actores de los colegios municipales</i>	<ul style="list-style-type: none"> · Reuniones de trabajo regulares con directores de colegios, coordinadas por uno o más profesionales responsables del DAEM o Corporación. · Redes de trabajo específicas con los distintos actores de la comunidad escolar: redes de directores o equipos directivos, de UTPs, de profesores por especialidad y/o niveles, otras. · En estas reuniones se comunican, negocian y acuerdan objetivos, expectativas, metas, y se hace un seguimiento de ellas; al mismo tiempo se comparten experiencias y metodologías de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> · Fortalecer una visión común entre sostenedor y establecimientos · Fortalecer el liderazgo directivo en cada colegio y de los profesores en el aula · Apoyar la gestión directiva · Modificar la organización del trabajo escolar al interior de las escuelas (planificación, supervisión docente del UTP, etc) · Modificar las prácticas de aula en subsectores específicos
2. <i>Supervisión/apoyo directo desde el DAEM o Corporación a los colegios</i>	<ul style="list-style-type: none"> · Visitas planificadas o sorpresa en base a pauta preestablecida, negociada o no, con los establecimientos · Observación de aula · Retroalimentación a los establecimientos supervisados y mejoramiento de los instrumentos de supervisión · Coordinación con DEPROV para supervisión compartida 	<ul style="list-style-type: none"> · Fortalecer el trabajo directivo y las practicas en el aula · Hacer cumplir normas de funcionamiento de los establecimientos · Recoger inquietudes de la comunidad escolar

Tipos de soporte	Características	Objetivos
3. <i>Diagnóstico y evaluación de los procesos escolares y aprendizajes</i>	<ul style="list-style-type: none"> · Estudios y actividades centradas en los resultados de aprendizaje o de procesos escolares (diagnósticos cualitativos) · Aplicación de pruebas especiales (SIMCE comunales, otras) y análisis de resultados por alumno, curso y colegio para distintas áreas · Seguimiento continuo de los avances y corrección (perfeccionamiento ad hoc, de docentes, reforzamiento de alumnos) , a veces apoyado en sistemas de información adaptados para la tarea 	<ul style="list-style-type: none"> · Levantar evidencias objetivas sobre los procesos y logros de los colegios · Implementar estrategias pedagógicas y didácticas diferenciadas
4. <i>Capacitación/ perfeccionamiento docente</i>	<ul style="list-style-type: none"> · Capacitación, talleres metodológicos y traspaso de materiales pedagógicos al aula en distintas áreas del aprendizaje, pero especialmente en: lenguaje, matemáticas e inglés. · Contratación de asesoría técnica externa, empresas y universidades · Replicación de las metodologías externas en otras áreas del aprendizaje 	<ul style="list-style-type: none"> · Mejorar-actualizar las capacidades y prácticas docentes en el aula
5. <i>Asesoría en gestión escolar a directivos</i>	<ul style="list-style-type: none"> · Contratación de asesoría técnica externa, ya sean universidades u otras instituciones especializadas en educación · Apoyo en elaboración de diagnóstico y elaboración de planes de mejoras para los establecimientos · Trabajo sistemático con los directivos y otros actores escolares 	<ul style="list-style-type: none"> · Mejorar los procesos de gestión institucional y pedagógica de los establecimientos, incentivando el auto-diagnóstico, la planificación con foco pedagógico y el liderazgo directivo
6. <i>Incentivos económicos por desempeño, distintos a los del nivel central</i>	<ul style="list-style-type: none"> · Premios a los profesores cuyos cursos logran mejor desempeño en pruebas de aprendizaje · Premios a cursos con mejor asistencia · Premios a directivos con mejor gestión financiera en sus colegios 	<ul style="list-style-type: none"> · Incentivar mejoras en el desempeño escolar y en la asistencia mediante sana competencia entre los docentes y alumnos
7. <i>Incorporación de tecnologías de aprendizaje en el aula</i>	<ul style="list-style-type: none"> · Inversión en tecnologías como pizarras o agendas electrónicas, etc. · Capacitación a profesores para su uso en clases · Generalmente, financiado mediante donaciones de fundaciones externas 	<ul style="list-style-type: none"> · Innovar en las metodologías de enseñanza a través de tecnologías que acerquen y motiven a los alumnos

Tipos de soporte	Características	Objetivos
8. <i>Otros</i>	<ul style="list-style-type: none"> · Contratación de asistencia técnica especializada en otros temas · Convivencia, valores y temas transversales · Acciones para involucrar a los apoderados en el aprendizaje de sus hijos · Jornadas de nivelación en horario extra-escolar para alumnos retrasados · Concursos exigentes para el cargo de director 	Varios

Fuente: Estudios de caso de 33 municipios. Salinas & Raczynski (2009).

Trabajo con actores que no son parte del sistema escolar municipal

Existe trabajo con actores que no son parte del sistema escolar municipal. El más frecuente es con otras unidades del municipio y específicamente con las que atienden las necesidades sociales de las familias de la comuna. El 84% de los jefes de Educación declara tener vínculos fluidos y de apoyo recíproco con esta unidad. En este campo, los municipios ponen a disposición de los alumnos y, en ocasiones su familia, un conjunto variable de servicios y beneficios sociales, algunos que derivan de la red de protección social que llega desde el nivel central (programa de alimentación escolar, salud escolar, becas, útiles y textos escolares, Chile Solidario, etc.), y otros del municipio (transporte escolar, alfabetización de adultos-apoderados, uniformes y útiles escolares, apoyo profesional de psicólogos, educadores diferenciales, asistentes sociales, entre otros).

El trabajo con otros actores es claramente menos frecuente. El 55% de los jefes reconoce vínculos con fundaciones empresariales y empresas; el 29% con universidades y centros académicos; el 20% con la unidad de Educación de otros municipios, y el 6% con colegios particulares subvencionados. Los estudios de caso revelan que estos vínculos, en general se asocian a la realización de proyectos específicos. A modo de ejemplo, alcaldes que han gestionado o empresas que han ofrecido apoyo para alguna actividad específica: adquisición de material didáctico, de equipamiento, financiamiento de un campeonato, desfile o celebración; contratación servicios externos de apoyo pedagógico (diseño y aplicación de pruebas, talleres y cursos de perfeccionamiento, asesoría de gestión y aseguramiento de calidad, etc.). Los vínculos con las universidades, en general, se traducen en recibir estudiantes practicantes y tienen origen más en las necesidades de los centros de educación superior que en las de la educación municipal. La relación con establecimientos particulares subvencionados o pagados en la comuna o áreas cercanas, cuando existe, se limita a la participación en actos deportivos y de recreación y, a veces, competencias de lectura, matemáticas, ciencia, debates inter-escolares y similares.

Un poco más de la mitad de las unidades educativas insertas en una Corporación Municipal tiene relaciones regulares con la asociación que agrupa a las Corporaciones y un tercio de los DAEM tiene vínculos con el ACHM y su Departamento de Educación. Unos pocos municipios, en general por iniciativa o estímulo del Alcalde, han entablado relaciones con otros municipios del país (en un caso con municipios de otros países) que se expresan en visitas y pasantías y, a veces, asesorías. La asociación con fines educacionales entre municipios son esporádicas y no muestran continuidad en el tiempo.

El rol del Alcalde en la educación: la tensión entre lo técnico y lo político

En la encuesta los jefes de Educación municipal mayoritariamente evalúan en forma positiva su relación con el alcalde y los espacios de decisión abiertos a ellos en materia técnica. El 78% declara estar de acuerdo o muy de acuerdo con “el Alcalde confía en el DAEM o Corporación y le entrega autonomía de decisión en temas técnicos” y un porcentaje casi igual (77%) sostiene que “en las decisiones con respecto a la educación municipal tienen más peso los factores técnicos que los políticos”. No obstante, el 58% de los jefes de Educación sostiene al mismo tiempo que, en el caso de su municipio, el alcalde decide “en todos los temas, en lo grande y en lo pequeño”, lo que sugiere más bien la presencia de fuertes límites en los espacios de decisión de las unidades que en el municipio gestionan la educación. En esta materia, los estudios de caso entregan información complementaria que apunta a una relación ambigua, cruzada por tensiones político-técnicas, entre el municipio y su unidad de educación.

Una primera evidencia es que la preocupación del Alcalde por la educación se expresa a través de conductas muy diversas: visitas casuales pero frecuentes a las escuelas; recibir en audiencia a padres que lo solicitan, sea para estampar un reclamo o solicitar un beneficio social; aportar de las arcas municipales a la educación; invertir en infraestructura y equipamiento escolar con recursos propios o vía proyectos de inversión FNDR; apoyar la gestión de recursos adicionales externos para la educación; fortalecer técnicamente a los DAEM y Corporaciones; impulsar planes municipales de mejoría escolar; buscar y contratar apoyo y asistencia técnica. Estas conductas se asocian a distintas motivaciones tras la preocupación por la educación del alcalde y a distintas dinámicas en el Concejo Municipal. Se identificaron tres tipos de conductas básicas que conllevan una definición del sentido de su preocupación por la educación en la comuna:

- *Administrar la educación*

Corresponde a la realización de las tareas básicas en educación que la reforma de la década de 80' traspasó a los municipios: cumplir con la normativa vigente, aprobar el PADEM y presupuesto de educación, administrar los recursos traspasados desde el MINEDUC, visar los proyectos desde los establecimientos escolares que postulan a fondos regionales o nacionales y aportar con fondos municipales a la educación. En estos casos se observa una buena administración pero hay ausencia de propuestas municipales para la educación.

- *Uso de la educación con fines políticos*

Corresponde a decisiones y acciones de los alcaldes que obedecen a criterios políticos: respuesta a reclamos de las familias, pago de favores políticos, contratación de partidarios y amigos, etc. La prioridad no es mejorar la educación sino consideraciones políticas partidarias. Este rol en general conlleva a relaciones tensas y a menudo conflictivas en el Concejo Municipal y, muchas veces, también a relaciones tensas con los directivos y docentes de los colegios.

- *Gestor de la educación en la comuna*

Estos alcaldes actúan como líderes en educación, fijan objetivos educativos ambiciosos y viables, y respaldan la gestión de los DAEM-Corporaciones. Administran los recursos traspasados y gestionan recursos de otras fuentes (empresas, donaciones, apoyos de diverso tipo) para la educación en su comuna. La relación Alcalde – DAEM/Corporación Municipal es de apoyo y respaldo global, con exigencias definidas de común acuerdo por el alcalde y el Concejo Municipal, respecto a las cuales éstos hacen un seguimiento periódico, dejando autonomía al DAEM o Corporación para definir estrategias específicas. El alcalde y algunos integrantes del Concejo visitan periódicamente escuelas y averiguan de sus avances y problemas. El Jefe de DAEM o el Secretario General de la Corporación asisten al Concejo a presentar proyectos y a dar cuenta de lo hecho. En todos estos casos el alcalde y los Concejeros Municipales han construido una visión compartida de la educación municipal, dejando en segundo plano diferencias político partidarias. En estas circunstancias, desaparece o disminuye la tensión entre los ciclos políticos propios de las elecciones municipales y los tiempos de los procesos educativos; y el respaldo del Alcalde y Concejo Municipal a las propuestas para la educación de la comuna es un recurso potente.

Es evidente que, para fines de mejorar la educación comunal, la situación óptima es la última. En la primera situación, lo que el municipio hace en educación depende básicamente de las competencias e iniciativa del jefe de la unidad de Educación y los recursos que tiene a su alcance. Si estos elementos no están presentes, la situación educacional a lo más se reproduce en el tiempo; opera la inercia. Cuando el jefe de Educación innova y desarrolla un proyecto; éste suele carecer de continuidad en el tiempo. En la segunda situación las relaciones entre los actores involucrados en la educación pueden ser complejas y conflictivas. Cuando existen iniciativas por mejorar la educación, no hay acuerdo en torno a ellas y si alguna se inicia, rara vez perdura.

El marco institucional y normativo vigente y la gestión de la educación municipal

Desde la perspectiva de los jefes de Educación y los entrevistados en los estudios de caso, existen restricciones para la gestión de la educación municipal que derivan del marco normativo e institucional. Estas restricciones han sido planteadas en debates y en estudios previos: Estatuto Docente, subvención escolar por asistencia,

competencia en condiciones de desigualdad con la educación particular subvencionada y procedimientos administrativos y legales engorrosos, lentos, poco claros y ambiguos en cuanto a las funciones, roles y responsabilidades que corresponden a los distintos niveles del sistema educativo.

El Estatuto Docente (Ley 19.070 aprobada en 1991 y reformada en 1997) es el componente más mencionado y criticado por los sostenedores en relación al marco normativo¹⁴. Desde el punto de vista de los encuestados/entrevistados esta normativa sería restrictiva para una gestión eficiente de los recursos humanos, y no conduciría a prácticas de trabajo orientadas a obtener una buena formación escolar y altos resultados de aprendizaje. Esto, porque al quitarle autonomía a los sostenedores y escuelas para manejar sus plantas docentes y directivas, en la práctica perpetuaría a profesores y directivos de mala calidad en los colegios. A lo anterior se suma el argumento de que el Estatuto Docente aumenta los costos financieros de la educación municipal pues los salarios aumentan según años de servicio y cursos de perfeccionamiento, sin un ajuste equivalente de la subvención. No cabe duda de que es conveniente reformular el Estatuto Docente, tema que ha sido trabajado en el Ministerio con el Colegio de Profesores, con propuestas de carrera docente, evaluaciones docentes y otros elementos. No obstante, es importante explicitar que, como lo señala parte de la evidencia ya presentada, hay municipios que sin salirse de las normas del Estatuto Docente han logrado adecuar su planta docente y equilibrar su presupuesto de educación. Lo anterior significa que muchos alcaldes y jefes de Educación no hacen uso de espacios de flexibilidad y autonomía existentes. En este sentido, cabe pensar que a la eventual rigidez impuesta por el Estatuto se suman otros factores propios de los criterios de toma de decisiones de los municipios. Parte de la evidencia sugiere que a veces existe desinformación sobre la normativa. A modo de ejemplo, en las entrevistas se plantea la injusticia de tener que reducir primero las horas docentes a contrata y sólo después las de planta, en circunstancias que esta norma había sido modificada hace un tiempo.

Frente a la pregunta de qué hacer en relación con el Estatuto Docente, entre los entrevistados algunos abogan para que estas decisiones sean fruto de negociaciones locales. Otros no se oponen a las decisiones centrales defendiendo los intereses del gremio docente, opinión que tiende a concentrarse más en Concejales que en los equipos técnicos del DAEM o Corporación, o el alcalde, y muy presente también entre profesionales del DEPROV. La postura más frecuente plantea que el Estado debe asegurar que los sostenedores municipales dispongan de recursos suficientes para aprovechar los espacios de decisión que deja abiertos la legislación: recursos para remunerar, de acuerdo a las decisiones centralmente tomadas, a sus recursos humanos; pago de indemnización cuando se justifica y bonos de jubilación, por nombrar algunos. En una posición intermedia están los que plantean revisar el Estatuto Docente, priorizando criterios de desempeño y de calidad de resultados de aprendizaje, y buscando coherencia con incentivos de mérito presentes en otros

¹⁴ Al mismo tiempo se reconoce que en 1990 su formulación y aprobación en el parlamento era necesaria o inevitable pues había que responder a la deuda social con los docentes municipales y devolverles parte de los derechos laborales que perdieron en los años 80.

instrumentos de la política (SNED, excelencia académica, evaluación docente). Se plantea que la política de incentivos del ministerio va en el sentido correcto, pero que la decisión de darlos no pasa ni considera la opinión del sostenedor.

El sistema de asignación de recursos públicos es muy criticado por los entrevistados no sólo por su monto, sino que por la modalidad de pago por asistencia que introduce una compleja situación de ingresos variables y costos fijos, que dificulta la planificación y la gestión escolar. La regla de asistencia que rige la asignación de la subvención escolar es criticada por la mayor parte sino por la totalidad de los entrevistados; con mayor fuerza en los municipios de tamaño intermedio y pequeño que operan con un número menor de alumnos y por colegios de tamaño más reducido y donde los alumnos realizan labores productivas en época de cosecha.

Los entrevistados en los estudios de caso, reiteradamente señalaron que existe asimetría en las reglas que enmarcan la competencia entre colegios municipales y particulares subvencionados. Los elementos más reiterados en las entrevistas son: i) la rigidez que impone el Estatuto Docente; ii) la obligación de la educación municipal de recibir a todo tipo de alumnos y la posibilidad de la educación subvencionada de seleccionar alumnos; iii) los mayores costos reales de la educación municipal, por estar localizada en áreas rurales (colegios pequeños, cursos de pocos alumnos) y en áreas urbanas por recibir alumnos con índices altos de vulnerabilidad; iv) las mayores facilidades que las normas y la política entregan a los privados para crear nuevas escuelas y las restricciones burocráticas que los municipios tienen para hacerlo, teniendo que lidiar con establecimientos antiguos, con infraestructura deteriorada, localizada en áreas que no son de expansión urbana, que es donde hay más demanda.

Otro tema mencionado con frecuencia en las entrevistas es la presencia de definiciones imprecisas, incluso incoherentes, respecto a las funciones, atribuciones y responsabilidades que corresponden a los actores involucrados en el sistema y opiniones que dan cuenta de un sistema educacional que se dice descentralizado pero cuyo motor es centralizado y obedece a prácticas centralistas de antaño que delegan, imponen, exigen, sin consultar y sin respetar decisiones locales tomadas previamente. A lo anterior se suman la solicitud y consecuente entrega de información administrativa en formatos cambiantes y diversos que llegan a los establecimientos escolares y a los sostenedores desde distintas unidades del Ministerio.

5. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS PARA REVALIDAR LA EDUCACIÓN PÚBLICA DE GESTIÓN LOCAL

El artículo ha descrito la situación de la gestión municipal de educación en variados aspectos. La evidencia presentada muestra que hay municipios que se acercan y otros que están lejos de lo que en la literatura se plantea como una gestión distrital efectiva. En los estudios de caso se pudo identificar varios municipios en los que la gestión municipal de la educación es activa y presiona y empuja la mejora de los aprendizajes –la dimensión técnico-pedagógica– en los establecimientos a su cargo. En general estos municipios comparten los rasgos siguientes:

Autoridades municipales (alcalde y Concejo Municipal) atribuyen importancia y dan respaldo político claro e incentivan el trabajo en el plano técnico-pedagógico, respetan la política educacional local decidida y frenan la gravitación de presiones políticas partidarias y clientelares, y de demandas de corto plazo que interfieren en el funcionamiento cotidiano de sus establecimientos.

Disponibilidad de recursos humanos con dedicación exclusiva al tema pedagógico al interior de los DAEM o Corporaciones que, capacitados y comprometidos con la tarea, trabajan en contacto estrecho con los establecimientos, ya sea directamente o contratando el apoyo experto de terceros y siendo contraparte exigente de éstos.

Orden y eficiencia en la administración financiera de la educación, factor que pareciera ser un “piso” necesario para una gestión técnico pedagógica de excelencia.

Un plan de desarrollo para la comuna en el cual la educación es un eje clave; lo que significa la existencia de una visión estratégica para la educación en la comuna, compartida entre las autoridades municipales (Alcalde y Concejo Municipal) y entre éstas y el DAEM o Corporación.

Una política local de educación que se expresa en metas ambiciosas y, al mismo tiempo, realistas; estrategias concretas de acción, las que se implementan planificadamente, definiendo responsables y mecanismos de rendición de cuentas y que se evalúan con consecuencias; y asesoría técnica en los temas en los cuales los resultados esperados son débiles.

Los directivos de los colegios y los docentes están y se sienten incorporados y partícipes de la visión estratégica, la política educativa municipal y su implementación.

Una gestión de la educación con estas características se dan bajo modalidades de organización más o menos descentralizadas hacia los establecimientos educativos y con equipos de trabajo de distinto tamaño y organización en la unidad de educación, siempre consolidados (o alineados) y con un trabajo estrecho de apoyo en materia técnico-pedagógica a sus establecimientos, pudiendo variar la forma en que se entrega este apoyo. Lo anterior indica que no hay una única manera de organizarse y hacer gestión educativa en los municipios.

Se observó que los casos más interesantes y consolidados de gestión municipal de la educación se encuentran en los municipios más grandes, que agrupan más alumnos y recursos. No obstante, también se detectaron municipios medianos o pequeños con experiencias interesantes. De este modo, no todo depende del tamaño o de los recursos. En situaciones de tamaño y recursos similares, existen municipios que efectivamente gestionan su educación, otros lo están intentando y otros que hacen poco o nada.

Lo anterior significa que si bien existen y es relevante modificar la institucionalidad y normativa que rige el sector y aumentar los recursos, esto no basta. De igual o, posiblemente, mayor importancia es fortalecer las competencias de quienes en los municipios están a cargo de gestionar la educación y desarrollar y transferir hacia ellos herramientas que faciliten esta gestión. Sin estas competencias y herramientas será difícil avanzar. El 46% de los jefes de educación señalan la falta de capacidades y recursos profesionales y técnicos en el DAEM o Corporación para gestionar la educación como uno entre los tres principales obstáculos a su gestión. Por su parte

el 33% plantea la necesidad de apoyo en materias técnico-pedagógicas, un 14% de perfeccionamiento para el personal y un 18% en materias financieras y de gestión recursos. Es urgente fortalecer competencias y liderazgos en los departamentos de Educación, construir herramientas de trabajo y dar a conocer buenas prácticas. Se trata de desarrollar competencias concretas asociadas a procesos básicos indispensables para una gestión fortalecida: planificación estratégica comunal, gestión administrativa-financiera, apoyo y supervisión técnico-pedagógica sobre los establecimientos, generación y uso de información relevante y pertinente, seguimiento y evaluación, así como competencias funcionales y conductuales de liderazgo. En cuanto a metodología de trabajo para desarrollar/fortalecer estas competencias con intercambio de experiencias entre municipios en talleres y a través de pasantías, identificación y sistematización de buenas prácticas. Como se vio, en la actualidad no existe casi intercambio de información entre los jefes de Educación en los municipios sobre lo que hacen, cómo y con qué resultados. En este plano no cabe duda de que el Ministerio y los organismos corporativos municipales (Asociación Chilena de Municipalidades y Asociación de Corporaciones Municipales) pueden hacer más, en particular asegurar que lo que hagan tenga continuidad en el tiempo e involucre directamente a los jefes de Educación y otros funcionarios de las unidades de Educación en los municipios.

Asociado a la necesidad de fortalecer competencias existen dos desafíos adicionales. El primero apunta a disminuir la carga administrativa que recae sobre los municipios y las unidades de educación, lo que implica simplificar y hacer más coherentes los procedimientos administrativos. El segundo es un desafío mayor, que toca el corazón de la educación pública. Es urgente transmitir una narrativa positiva sobre los valores y méritos de la educación de gestión local. Construir una imagen positiva de la educación pública de gestión local del futuro, sus valores, prioridades, atributos y aportes [derecho a educación gratuita de excelencia, valoración de la diversidad, respuesta a las necesidades particulares de los alumnos, desarrollo de prácticas de convivencia y formación cívica, educación laica y pluralista] y dejar de criticarla y aminorar su rol. En un momento en que los municipios se están involucrando y asumiendo su responsabilidad por mejorar la educación a su cargo, sin que tengan claro lo que implica fortalecer la educación, lo que corresponde es abrir conversaciones sobre la imagen y los valores y aportes de la educación pública de gestión local y desarrollar diálogos con los sostenedores municipales y los actores del procesos educativos en regiones, provincias y comunas, abrir un debate que construya visiones compartidas con estos actores y agentes, que identifique resultados deseados y acepte que la forma de organización y caminos concretos para avanzar pueden y van a ser distintos de un lugar a otro. Esta propuesta aboga por un camino de fortalecimiento del nivel intermedio –sostenedor municipal de educación– que se construye con ellos en territorios específicos (una comuna, un conjunto de comunas, una provincia, una región); es una construcción que se sustenta desde abajo con el debido apoyo técnico y político.

Un último desafío es incorporar, de modo explícito, las características del territorio en la gestión de la educación comunal. En esta línea resulta oportuno

detenerse brevemente en una situación de especial complejidad, que corresponde a municipios en comunas con fuertes componentes de ruralidad y una alta cuota de escuelas rurales. En estas comunas existe un problema de escala para gestionar la educación. La educación rural –escuelas muy chicas, dispersas, con pocos alumnos– tiene un costo mayor que las escuelas rurales [Gallego, Rodríguez y Sauma (2007) estiman que este costo en un 30% superior]. En las comunas de mayor tamaño, con un porcentaje más bajo de escuelas rurales, éstas tampoco se financian. La insuficiencia en recursos, en este caso, es menos acuciante porque las escuelas rurales coexisten con escuelas urbanas que subsidian los mayores gastos de las rurales. La solución técnica obvia es fusionar las escuelas que no son rentables entre sí con otra rentable. La evidencia de los estudios de caso revela importantes dificultades de naturaleza sociopolítica para tomar decisiones de fusión y cierre de escuelas. El cierre es resistido tanto por la comunidad como por el director, los docentes y el alcalde. La comunidad valora su escuela, símbolo de la localidad, con frecuencia construida en el pasado con aportes de ésta, lugar en que han estudiado tres o cuatro generaciones, sede de reuniones y celebraciones comunitarias, a veces con un director que es líder de la localidad. La escuela es lugar de reunión comunitaria, da acceso a Internet y facilita la conexión hacia el exterior. El director y los docentes, en general de edad más bien avanzada, no desean perder su puesto ni jubilar, ni trasladarse a otra escuela, lo que podría además significar un cambio de residencia. Los casos estudiados dan cuenta de algunas fusiones o cierres de escuelas, proceso que tomó al menos un año de preparación para que la comunidad aceptara la idea y para definir participativamente con ella, el destino de la infraestructura escolar (centro comunitario, jardín infantil, consultorio o posta de salud, sede de un servicio municipal, por nombrar algunas alternativas).

En comunas rurales muchas veces no existen liceos y no es rentable crear uno en ellas. Para los alumnos de escuelas rurales el paso a cursos más avanzados y a la enseñanza media es un traslado difícil que, en un porcentaje no despreciable de los estudiantes, implica repitencia y deserción del sistema escolar. En este contexto, cabe preguntar si no convendría que escuelas/liceos más grandes, con buenos resultados educativos de comunas vecinas, apadrinen a un grupo de escuelas rurales, apoyando en ellas el trabajo de los docentes de aula y acercando a los alumnos a la realidad de la enseñanza y la cultura escolar de los establecimientos en que les tocará continuar sus estudios.

En el país, la política educativa tiene un sesgo en resolver problemas tomando decisiones en el plano normativo-legal e institucional. La investigación educativa y la propia experiencia en Chile indican que modificar la normativa e instituciones no es suficiente para mejorar la calidad de la educación (aprendizajes y formación de los alumnos). Si éste es el norte, y no cabe ninguna duda que lo es, la política debe promover un cambio cultural; esto es, el cambio en las prácticas de trabajo, tras lo cual hay un cambio de creencias, actitudes, expectativas y comportamientos. Este cambio es el más lento y el más difícil de conseguir, lo que no puede ser excusa para no iniciarlo. Es urgente comenzar un camino en que el sistema educacional se fortalezca partiendo desde abajo y promoviendo relaciones laterales.

REFERENCIAS

- Atria, F. (2009). ¿Qué Educación es «Pública»? *Estudios Sociales*, 117, Santiago, Chile: Corporación de Promoción Universitaria (CPU).
- Brunner, J.J. (2005). *Mejoramiento, transformación e innovación en la educación* [Power Point], Santiago, Chile: Conferencia International Network for Educational Transformation.
- Brunner, J.J.; Elacqua, G.; González, S.; Montoya, A.; Salazar, F. (2006). Calidad de la educación, Claves para el debate. Santiago, Chile: Editorial RIL – Universidad Adolfo Ibañez.
- Campbell, C. & Fullan, M. (2006). *Unlocking the Potential for District-wide Reform. Ontario, Canada: Ministry of Education*
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006) *Informe Final*. Santiago, Chile: Autor.
- Cox, C. (ed.). (2003). *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria S.A.
- Delannoy, F. & Guzmán, M. (2009). Experiencias internacionales en gestión descentralizada de la educación pública. En M. Marcel & D. Raczynski (Eds.). *La asignatura pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile* (pp. 225-280). Santiago, Chile: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- Elacqua, G. & Fábrega, R. (2006). El consumidor de la educación: el actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile. En *Educación y brechas de equidad en América Latina*, Tomo II, 353-398, PREAL.
- Elacqua, G. (2009). The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile. *Documento de trabajo CPCE, 10*.
- Espínola et al. (2008). Estructura organizacional de la administración educativa municipal para asegurar la efectividad del apoyo y seguimiento a escuelas vulnerables (Informe Final Preliminar de Estudio en el marco del Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación, FONIDE). Santiago, Chile: Fundación Chile.
- Fullan, Michael (2001). *Leading in a culture of change*. California, USA: Jossey-Bass.
- Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change* (4th ed.). New York, USA: Teachers College Press.
- Gallego, F.; Rodríguez, C. y Sauma, E. (2007). *Provisión de Educación en Zonas Rurales de Chile: Incentivos, Costos y Calidad*, documento setiembre. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- García, C. y Paredes, R. (2006). *Gestión y Resultados Educativos en Grupos Vulnerables*, documento, Centro de Políticas Públicas, Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Hargreaves, D. (2004). Trabajando en forma lateral: cómo las redes de innovación producen una epidemia educativa – Los maestros en la transformación de la enseñanza, *Conferencia International Network for Educational Transformation*. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Hopkins, D. (2007). Decentralisation and Quality Tightening the Loose Coupling. An Agenda for Chile, *Seminario Internacional BID-MINEDUC*. Santiago, Chile: Ministerio de Educación de Chile.
- Larrañaga, O.; Peirano, C. & Falck, D. (2009). Una mirada al interior del sector municipal”. En M. Marcel & Raczynski (Eds.). *La asignatura pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile* (pp. 77-97). Santiago, Chile: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- McKinsey & Company. (2007). *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*. Paris: Author.
- Marcel, M. & Raczynski, D. (Eds.). (2009). *La Asignatura Pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Santiago, Chile: Uqbar Editores.

- Paredes, R. & Lizama, O. (2006). *Restricciones, gestión y brecha educativa en escuelas municipales*, Documento Centro de Políticas Políticas. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Pavez, A. (2004). *Municipios Efectivos en educación*, Estudio de Caso, 81, MGPP, agosto, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2005). *Efectividad Escolar y Cambio Educativo en Condiciones de Pobreza en Chile*, Ministerio de Educación, Maval Ltda., noviembre.
- Raczynski, D. y D. Salinas (2006). Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta. En C. Bellei, D. Contreras & J.P. Valenzuela (eds.) *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena*. (pp. 105-133). Santiago, Chile: Programa de Investigación en Educación – Universidad de Chile y UNICEF.
- Raczynski, D. & Muñoz, G. (2007). *Reforma Educacional Chilena: El Difícil Equilibrio entre la Macro y Micro Política*, Serie de Estudios Socioeconómicos, 31. Santiago, Chile: CIEPLAN.
- Raczynski, D. & Salinas, D. (2009). Prioridades, actores y procesos en la gestión municipal de la educación. En M. Marcel & Raczynski (Eds.). *La asignatura pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile* (pp. 135-176). Santiago, Chile: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- Salinas, D. & Raczynski, D. (2009) “¿Cómo se hace realmente gestión educativa municipal. En M. Marcel & D. Raczynski (Eds.) *La Asignatura pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile* (pp. 177-207). Santiago, Chile: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- Valenzuela, J.P. (2009). Evolución de la segregación socioeconómica y su relación con el financiamiento compartido: el caso chileno, en Fondo de Investigación en Educación, FONIDE, *Selección de Investigaciones Primer Concurso FONIDE: Evidencias para Políticas Públicas en Educación* (pp. 231-284). Santiago, Chile: MINEDUC.

NUEVA GENERACIÓN
DE POLÍTICAS

6.

La Subvención Preferencial: Desde una Difícil Instalación Hacia su Institucionalización

*José Weinstein**
*Angélica Fuenzalida***
*Gonzalo Muñoz****

INTRODUCCIÓN

La educación chilena parece haber llegado, luego de dos décadas de Reforma Educativa y de una quintuplicación del presupuesto destinado al sector, a un punto de inflexión: lograr una “educación de calidad para todos” requiere renovar la institucionalidad existente, y dotar a los distintos agentes del sistema de herramientas efectivas para avanzar en los factores claves para la mejora, tales como las prácticas docentes en aula, el liderazgo pedagógico de los directivos o la gestión educativa de los sostenedores. Si durante estos años los esfuerzos han estado puestos en generar una revolucionaria expansión del acceso, en mejorar sustancialmente las condiciones en que opera el sistema, y en hacer patente sistemáticamente que se requiere dar un salto en calidad, creándose una “cultura procalidad” (*e.g.*, impacto mediático anual de los resultados del SIMCE), ahora se debe desplegar una “segunda ola reformista” que consiga un avance sustantivo en los aprendizajes de los alumnos. Este salto pasa inevitablemente por transformar las prácticas pedagógicas de los docentes (Cox, 2003; OECD, 2004). El despliegue de instituciones nuevas como la Agencia de la Calidad de la Educación, la Superintendencia o el Consejo Nacional de la Educación, así como la explicitación en la normativa legal del derecho ciudadano a una educación de calidad, forman parte de este nuevo y exigente escenario para la política educacional (Weinstein & Muñoz, 2009).

Este necesario salto en calidad va de la mano con el logro de una mayor equidad. Son justamente los alumnos pobres los que más requieren una educación que compense las diferencias de estimulación temprana, de apoyo intelectual y de capital social que han tenido en sus familias y vecindad, para poder desplegar a plenitud sus potencialidades para beneficio de ellos mismos pero también del país

* Gerente, Área de Educación de Fundación Chile.

** Directora Programa Mejor Escuela del Área de Educación de Fundación Chile.

*** Jefe de Estudios del Área Educación de Fundación Chile.

Agradecemos los comentarios de Gregory Elacqua (UDP) a una versión preliminar de este artículo.

en su conjunto. Asumiendo que deben ser estos niños y adolescentes los primeros destinatarios del esfuerzo por transformar el sistema educativo, se creó la Subvención Preferencial, constituyéndose en la respuesta institucional más reciente y completa para encarar este desafío.

En las páginas que siguen, se aborda la Ley SEP desde tres dimensiones. Primero, se analizan los alcances de esta nueva manera de abordar el proceso de mejoramiento, asumiendo que esta política va mucho más allá que la sola puesta en práctica del principio de discriminación positiva o de una corrección del sistema de financiamiento. En segundo término, se sintetizan los antecedentes disponibles sobre el proceso de instalación mismo, viéndose sus avances y sus dificultades (sean de diseño o de implementación). Por último, se concluye con los desafíos actuales de la SEP, los que trascienden a la superación de sus problemas operacionales puesto que implican una readecuación mayor de la institucionalidad educacional y un cambio en las prácticas –y por ende en la cultura– de los actores educativos mismos. En este sentido, es posible visualizar a la SEP como el anticipo de una nueva institucionalidad educativa, que redefine los roles de los prestadores directos del servicio educativo respecto de las agencias y servicios nacionales, asumiéndose las responsabilidades respectivas por los resultados alcanzados.

1. LA SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL: MUCHO MÁS QUE UN CAMBIO EN EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA ESCOLAR

1.1. ¿Cuál es la novedad central de la SEP?

La Subvención Preferencial representa una de las iniciativas más ambiciosas de las últimas décadas, para mejorar la calidad y equidad de la educación en nuestro país (MINEDUC, 2010). Tanto desde el punto de vista de los recursos involucrados, como de la fuerza con que esta ley “interviene” en el sistema educativo, se está frente a una política que está revolucionando la manera en cómo se gestiona el trabajo educativo en sus distintos niveles: nacional, intermedio (sostenedores) y local.

Tal como establece la propia ley, promulgada en enero del 2008, el objetivo de la Subvención Escolar Preferencial es “compensar las desigualdades sociales de origen que afectan a los niños y niñas de los sectores más modestos, entregando un aporte adicional a los establecimientos que los acogen y comprometiendo con ellos una estrategia de mejoramiento educativo”. La SEP tiene el propósito de mejorar los niveles de equidad del sistema escolar (con un foco prioritario en los estudiantes de enseñanza básica y parvularia), entregando mayores recursos a las escuelas que atienden a esos niños¹.

¹ El Estado entrega esta nueva subvención a aproximadamente un tercio del alumnado, corrigiendo, al menos en parte, las desigualdades de origen. De paso esto implica un fortalecimiento financiero de la educación municipal, que atiende a 2 de cada 3 de estos alumnos prioritarios (MINEDUC, 2010).

En el origen de la SEP² se encuentra el prolongado anhelo de corregir el sistema de financiamiento de la educación existente, caracterizado –desde su creación en los años 80– por entregar un monto de recursos monetarios homogéneo a escuelas que atienden a alumnos de condición social y económica marcadamente desigual. La ley SEP modifica esta “subvención plana”, reconociendo que educar niños y niñas en contextos de mayor vulnerabilidad socioeconómica es más complejo y más caro (Mizala, 2008) y asumiendo, en consecuencia, que el Estado debe poner más recursos ahí donde más se necesita³.

Pero la principal novedad de la SEP no es la introducción del principio de discriminación positiva en la asignación de los recursos; de hecho toda la política de asistencialidad escolar y los programas de apoyo educativo se han fundado en dicho ideario. Lo novedoso es la asociación que se establece entre dichos recursos financieros y la exigencia por una mayor calidad del servicio educativo (Marcel & Raczynski, 2009), estableciéndose compromisos de igualdad de oportunidades y excelencia con sus sostenedores y especialmente, procurando que cada escuela, junto a su comunidad educativa, establezca planes de mejora que permitan elevar los aprendizajes de todos los alumnos y fortalecer los procesos de enseñanza⁴.

Con este cambio, la SEP modifica el paradigma o modelo con el que tradicionalmente se han diseñado e implementado las políticas educativas en Chile, pasando desde uno centralizado hacia otro en que la responsabilidad final por los resultados está en los sostenedores y los establecimientos, mientras que el nivel central debe construir las condiciones técnicas (estándares de calidad) y financieras (recursos de la subvención preferencial) para hacer posible y justa esta “accountability” local.

Es este cambio de paradigma, hecho realidad en la SEP, el que también subyace al nuevo diseño institucional para el sistema educativo actualmente en curso. En efecto, como consecuencia del movimiento estudiantil (2006) se hizo insostenible seguir manteniendo la institucionalidad educativa proveniente desde la dictadura –y que había sido estirada al máximo para poder desarrollar la Reforma Educacional de los ’90 (Nuñez & Weinstein, 2009). Así las propuestas del Consejo Asesor Presidencial y el posterior acuerdo político entre el gobierno y la oposición para derogar la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) y posteriormente aprobar la nueva Ley General de Educación (LGE), produjeron una nueva arquitectura institucional, en que se explicitan inéditas exigencias de calidad en el sistema escolar, así como una definición clara de los deberes y derechos propios de cada actor.

² La Ley es enviada por el ejecutivo a la discusión parlamentaria el año 2005, aunque era una medida transversalmente aceptada ya en las discusiones programáticas de la elección presidencial de 1999.

³ En concreto, el Estado entrega cerca de un 50% de aumento a la subvención regular, lo que se traduce en 1,4 USE adicional por alumno prioritario entre NT1 y 4º básico, 0,93 USE entre 5to y 6to, y 0,47 para los niveles de 7º y 8º. Complementariamente, esta ley crea una “subvención por concentración de vulnerabilidad”, que se materializa en un monto adicional por cada alumno prioritario, pero diferenciado según el porcentaje de alumnos prioritarios que presente la escuela. El monto de esta subvención por concentración oscila entre 0,25 y 0,03 USE, dependiendo del tramo de concentración y el nivel del curso al que pertenezca el niño o niña.

⁴ De paso, hay una apuesta respecto de cuál es el mejor método para *desarrollar capacidades* de gestión educacional (institucional y pedagógica) en las propias unidades escolares, única garantía de mejora sostenible de los resultados escolares.

1.2 Los “pilares” en los que se basa la apuesta de política de la SEP

La ley SEP responde a un diseño de política complejo. Son muchos sus componentes y muchas las implicancias concretas que esta ley trae al sistema. A continuación se presentan los que a nuestro juicio son los “pilares” –o *ideas fuerza*– sobre los cuales se posa esta política y que permiten entender el cambio de paradigma en juego.

- Los recursos SEP no se entregan contra una promesa genérica de brindar el servicio educacional, como en la subvención regular, sino que está asociada (o “amarrada”) a una serie de compromisos precisos de mejora de la calidad. Así, para recibir los recursos de esta subvención, los sostenedores y escuelas deben cumplir con un conjunto de obligaciones con los estudiantes (no selección de alumnos, exención de cobros a los estudiantes vulnerables, retención), con la gestión del establecimiento (elaborar un plan de mejoramiento, destinándole íntegramente los recursos SEP, acreditar instancias de participación y garantizar condiciones pedagógicas mínimas como la planificación curricular) y con las familias y comunidad escolar (informar sobre el convenio SEP, presentar al MINEDUC y la comunidad un reporte sobre el uso de los recursos).
- Existe un mínimo de calidad que todo proveedor educacional debe alcanzar. Este parámetro es absoluto y constituye tanto un deber para el proveedor como un derecho exigible para el beneficiario (alumnos y familias). Los proveedores que no logran alcanzar este parámetro en un tiempo máximo preestablecido deben salir del sistema⁵.
- La responsabilidad por la mejora se expresa en compromisos de metas educativas (medibles y públicas) a alcanzar en un plazo claramente establecido. Se acepta que los proveedores busquen distintas tecnologías y metodologías para lograr dichos resultados, suponiéndose que ellos serán capaces de seleccionar los caminos de mejora más pertinentes a su realidad específica. Así, los resultados previstos son estandarizados, mientras que las estrategias de mejora son flexibles y contextualizadas
- Los proveedores reciben un trato diferenciado de acuerdo a su capacidad de alcanzar el estándar de calidad exigido: los que no lo han logrado deben contar con un monitoreo cercano y exigente de parte del MINEDUC, mientras que los que lo cumplen disponen de mayor libertad de acción y flexibilidad en el uso de los recursos. Se produce, entonces, una autonomía diferenciada según calidad (Hopkins, 2008).
- Bajo el supuesto que los proveedores más débiles, aún cuando tengan más recursos, no son capaces de mejorar por sí mismos (falta de *know how*), se activa una oferta de asistencia técnica educativa (ATE). Esta oferta se hará

⁵ La ley, al establecer 3 categorías de escuelas, plantea que el grupo de escuelas “en recuperación” pueden perder el reconocimiento oficial si no logran alcanzar este estándar mínimo de calidad, lo que marca un quiebre con la situación previa en que debían confluír situaciones excepcionales y extremas (e.g., inseguridad física del alumnado o quiebra financiera del sostenedor), para aplicar este procedimiento.

cargo de apoyar a los establecimientos, pudiendo ser tanto de personas naturales (expertos) como de instituciones (Ues, fundaciones, empresas, etc.)⁶. Si bien dicha oferta ATE puede no ser suficiente actualmente, se confía en que el funcionamiento de este “mercado” llevará a su gradual multiplicación, y en que la regulación del MINEDUC al ingreso de estas instituciones establecerá un filtro que asegurará su calidad.

- La ley supone también un cambio importante en las funciones del MINEDUC: de jugar un rol activo –o de “primer piso”– como experto en materia de mejoramiento de la calidad de las escuelas, a una presencia como regulador de la operación de un sistema de mejoramiento descentralizado. Debe preocuparse que el sistema opere bien, asegurando que los proveedores estén bien clasificados, entregando herramientas comunes para presentar planes, monitoreando la labor de los oferentes ATEs y financiando la operación del conjunto. Sólo subsidiariamente, en situaciones excepcionales y, ojalá, transitorias, interviene como apoyo técnico directo.

Una manera de visualizar este “cambio de paradigma” y de la operación concreta de los pilares anteriores, es comparar la “lógica de programas” (que imperó en las políticas educacionales desde los 90’ con ejemplos tales como los MECE, P-900 o Liceo para Todos) con la lógica que la SEP busca introducir en el funcionamiento del sistema escolar. Como puede apreciarse en la Tabla 1, en varias dimensiones hay un cambio sustantivo en la manera de entender las políticas de mejoramiento escolar.

En cualquier caso, lo interesante es que la SEP ofrece una oportunidad a las políticas educativas de culminar el proceso de descentralización, saliendo de la situación híbrida en la que los establecimientos escolares son administrados legalmente por los sostenedores municipales y particulares, pero donde el MINEDUC diseña e implementa directamente iniciativas de intervención educativas. Las iniciativas de apoyo estandarizadas, poco flexibles y generadas por los niveles centrales de la institucionalidad pública tienen en este escenario cada vez menos espacio y sentido⁷. La Subvención Preferencial, al modificar la manera en que el MINEDUC “soporta” y apoya los procesos de mejoramiento escolar, crea las condiciones para terminar con dichas ambigüedades en los roles y, consiguientemente, en las responsabilidades. En la base de esta ley está que, si bien el Estado central fija los estándares a alcanzar, entrega los recursos que permitan financiar el proceso de

⁶ Esta no es una tendencia del todo nueva en Chile. La trayectoria de la reforma educacional se caracteriza por un protagonismo creciente de la ATE en las políticas de mejoramiento nacionales, proceso en paralelo al cuestionamiento también creciente de la real capacidad del MINEDUC para aportar directamente a los procesos de mejora de las escuelas (Muñoz y Vanni, 2008).

⁷ Una de las hipótesis que existe tras la escasa eficacia de estas iniciativas tiene que ver con que estas son altamente “estandarizadas” y “centralizadas”. Estas características fueron probablemente indispensables para una primera etapa de la reforma educacional, donde los mensajes unívocos hacia el sistema eran una necesidad –se estaba transitando desde un MINEDUC prescindente hacia uno proactivo (Cox, 2003). Hoy sin embargo, esta *homogeneización* de las políticas de apoyo hace difícil que la escuela logre darle un significado propio al cambio educativo, en circunstancias que se requiere un mayor protagonismo y autonomía de las instituciones escolares y los niveles locales (Raczynski & Muñoz, 2007).

mejora y pone a disposición de las escuelas los agentes expertos de apoyo para sus proyectos, son los sostenedores y las escuelas los que finalmente deben responder en caso de no alcanzar los resultados exigidos. De ahí a que son las escuelas y sus sostenedores los que definen el itinerario de mejoramiento, según sus características y necesidades particulares.

Tabla 1 Cambio de “paradigma” del mejoramiento escolar en Chile

	Programas	SEP
Marco institucional	Mejora es un bien deseado pero no exigible. No se penaliza la mala calidad prolongada, sino que se “invita” a salir de ella mediante apoyos y refuerzos. Avances se estimulan con incentivos (como SNED).	Existen estándares mínimos de calidad que todos proveedores deben cumplir para poder seguir operando servicio educativo. Finalización de “tiempo posible de mejora” sin resultados, puede implicar salida del proveedor.
Recursos financieros y no monetarios	Subvención escolar es plana, pero los proveedores que atienden alumnos vulnerables reciben apoyos adicionales en bienes y servicios –sea para los alumnos (alimentación, becas), sea para los docentes (capacitación, materiales) o para su funcionamiento mismo.	Subvención escolar pareja se complementa con subvención preferencial, utilizable para implementar planes de mejora. Se mantienen apoyos sociales a alumnos, pero se interrumpen servicios de asistencia técnica a docentes y programas definidos centralmente.
Apuesta de mejoramiento de proveedores deficitarios	Mejora se producirá por acción de programas de intervención generados desde MINEDUC, con apoyo de algunas instituciones especializadas externas, y que apuntan hacia realidades educativas delimitadas (P-900, LPT, rural, etc.) o más amplias (MECE Básica y Media).	Mejora se producirá por acción integrada de cada proveedor, en base a un diagnóstico detallado de su realidad, ante la cual deberá poner en marcha acciones remediales con apoyo de una ATE experta – a la que también deberá seleccionar.
Rol técnico del MINEDUC	Profesionales del MINEDUC, del nivel central y regional, ejecutan los programas, siendo corresponsables de los resultados alcanzados. A veces, MINEDUC se apoya en instituciones especializadas para dar servicios específicos, pero siempre bajo su conducción técnica general.	MINEDUC debe asegurar que procesos de mejora se ponen en marcha por parte de propios sostenedores y escuelas, y debe monitorear resultados. Debe organizar y regular procesos de intercambio entre proveedores y agencias ATE. Solo debe apoyar directa y transitoriamente en situación de escasez ATE.

Fuente: Elaboración propia.

2. LA SEP EN MARCHA: LUCES Y SOMBRAS DE SUS DOS AÑOS INICIALES

La magnitud de la operación misma de la SEP, sumada a la novedad del nuevo paradigma ha hecho que no sea fácil para los distintos actores educativos ponerla en marcha. Esta sección sintetiza las evidencias disponibles sobre este proceso que data recién del año escolar 2008.

2.1. Los logros

Debe partirse por reconocer el mérito de haber echado a andar esta gigantesca operación. No es algo menor, si se considera la complejidad del diseño de esta ley y los cortos plazos de que se dispuso para su puesta en marcha en todo el sistema escolar⁸. Así, en un período breve de tiempo se clasificó a todas las escuelas del país, se identificó –con el apoyo de MIDEPLAN y JUNAEB– a los niños y niñas que recibirían la subvención, se prepararon los convenios, se ajustaron los sistemas de pago de subvención⁹, se difundió el mensaje de la ley a todo el sistema, se creó un registro de asistencia técnica educativa (ATE), se diseñaron e implementaron los sistemas necesarios para que las escuelas pudieran realizar sus diagnósticos y planes de mejoramiento escolar. Cada uno de estos componentes reviste una alta complejidad técnica, así como deben salvarse múltiples vallas burocrático-administrativas y de coordinación entre instituciones diferentes para su respectiva operación. Adicionalmente debe darse crédito al MINEDUC por haberle otorgado una clara centralidad a esta política por sobre otras, posibilitando que las comunidades escolares involucradas percibieran que la SEP era la prioridad entre los múltiples temas presentes en el debate educacional.

Un segundo logro tiene relación con la masiva respuesta de los actores educativos al llamado del MINEDUC, existiendo una buena recepción de esta política en la base del sistema. Es notable, como puede apreciarse en los guarismos de la Tabla 2, la alta proporción de sostenedores y escuelas que ingresaron al sistema en la primera oportunidad que tuvieron para hacerlo.

¿Cuáles son las causas que están tras esta tan buena recepción? A primera vista, la fuerte inyección de recursos que esta ley supone motivó a los proveedores con un número importante de estudiantes prioritarios a ingresar rápidamente a la SEP¹⁰. Es así como se incorporó al sistema el 99,9% de los establecimientos municipales

⁸ Ley se promulga el 1ero de febrero del 2008. A fines de ese mes los sostenedores y establecimientos podían iniciar la postulación al sistema y en marzo se firmaron los primeros convenios. En abril 2009 empiezan a transferirse los recursos a los sostenedores. El hecho de que la ley estuviera en trámite parlamentario desde el 2005, permitió que algunos de los componentes de la ley pudieran prepararse anticipadamente.

⁹ Este cambio es crucial no sólo por la cuantía de los recursos, sino también por la modalidad de entrega, sujeta a información nueva (alumnos prioritarios) y a una forma de pago diferente.

¹⁰ Según datos oficiales del MINEDUC (2010), los recursos invertidos en SEP durante los años 2008 y 2009 suma un monto superior a los \$ 224.000 millones de pesos. Una proyección del mismo Ministerio indica que durante el 2010 se invertirán cerca de \$ 180.000 millones de pesos. El crecimiento se explica fundamentalmente por la incorporación progresiva de los niveles de 5to y 6to básico.

potenciales. No es un misterio que, parte importante de los municipios del país, opera en una difícil situación financiera (Marcel & Raczynski, 2009), y la subvención preferencial –si bien por ley no puede ser destinada a cubrir directamente ningún déficit– ha sido percibida como una muy buena oportunidad de mejorar sus finanzas. Además, varias de las exigencias que la SEP impone a los sostenedores –como el no cobro a alumnos prioritarios y la no selección de estudiantes– son ya cumplidas por el sector municipal, no constituyéndose en impedimento para ingresar al sistema.

Tabla 2 Cuadro Resumen: Datos de ingreso a SEP

Escuelas que ingresan al sistema	Niños y niñas beneficiados	Elaboración Planes de Mejoramiento
De poco más de 9 mil establecimientos educacionales en condiciones de ingresar a la SEP, 7.133 firmaron voluntariamente, durante el 2008 y 2009, el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa que exige la ley. Esto representa casi un 80% del total de establecimientos susceptibles de recibir esta subvención. De este grupo, cerca del 95% ingresó en la primera cohorte (año 2008).	De los 692.269 alumnos y alumnas identificados como prioritarios en el año 2008, 622.356 (90%) asistieron a establecimientos que cuentan con convenio SEP, es decir, reciben los beneficios considerados en la ley (MINEDUC, 2010).	Del total de escuelas que ingresaron al sistema durante los dos primeros años, 6.740 establecimientos (aproximadamente un 95%) cuentan ya con planes de mejoramiento presentados al Ministerio de Educación para su aprobación y ejecución.

Fuente: Elaboración propia en base a datos MINEDUC (2010)

En el caso de la educación particular subvencionada, la participación, siendo positiva, no ha sido tan unánime. Hasta el año 2009 había ingresado cerca del 60% de los establecimientos potenciales, lo que evidencia que el costo asociado al ingreso fue en muchos casos asumido como más alto que el beneficio (Elacqua, Mosqueira & Santos, 2009)¹¹. Más precisamente, los colegios privados que ingresaron al sistema tienden a ser aquellos que se encuentran en sectores urbanos, que concentran una mayor proporción de alumnos prioritarios, que no cobran financiamiento compartido (lo que suele coincidir con aquellas unidades sin fines de lucro), y que pertenecen a una red de establecimientos.

Sin embargo, la razón financiera no es la única que facilitó la buena recepción inicial. Un estudio reciente (CEPPE-Fundación Chile, 2010), muestra que dicha recepción se debe también al hecho de que tanto docentes, directivos como sostenedores

¹¹ Estos mismos autores identifican 5 costos principales asociados al ingreso a la SEP: i) costo de ser clasificado, ii) costo de elaborar un plan de mejoramiento, iii) costo de no seleccionar estudiantes, iv) costo de eximir a los alumnos prioritarios de cobros de financiamiento compartido y v) costo de rendir cuentas por los recursos recibidos.

han tenido desde el comienzo altas expectativas en relación al efecto que esta ley puede tener en las escuelas y en el aprendizaje de los niños. En definitiva, en las escuelas se instaló la idea de que esta ley es una excelente oportunidad para mejorar la calidad de la educación. Asimismo, se valora el protagonismo dado a las propias comunidades escolares y el cambio del paradigma centralista de mejora. El que la SEP haga radicar el centro del proceso de diagnóstico, fijación de objetivos y formas de implementación del plan de mejoramiento, en la propia comunidad escolar es reconocido y altamente valorado por establecimientos escolares y sostenedores (CEPPE-Fundación Chile, 2010).

Un tercer logro es que la SEP, a diferencia de muchas políticas de mejoramiento escolar previas, ha logrado penetrar fuertemente en la “vida de las escuelas”. Como se desprende de la evidencia levantada (CEPPE-Fundación Chile, 2010), esta ley está afectando prácticas críticas de las unidades educativas, transformando así las definiciones legales en procesos reales al interior de las escuelas. Cumplir con las exigencias de la SEP se ha transformado en prioritario para directivos escolares y sostenedores, ordenando sus energías, tiempos y recursos –en un sentido amplio– para lograr salir airoso en esta exigente y nueva tarea, con el impacto consiguiente en los procesos internos a los establecimientos. Existe un “sentido de urgencia” que se transmite de arriba hacia abajo y que está marcado por la necesidad de la mejora en los resultados de aprendizaje de los alumnos. Hay, entonces, un cambio de foco –en que los avances por conquistar en esta dimensión se vuelven nítidamente la tarea central– pero también de ritmo –sabiéndose que se debe lograr resultados en tiempos acotados, rompiéndose con una temporalidad larga e invariable– en las escuelas.

Las acciones principales que marcan este cambio a nivel del establecimiento, han sido el Diagnóstico y el Plan de Mejora. De este modo, la tradicional –y muchas veces formal– recepción anual de los resultados del SIMCE, como momento de autodiagnóstico, se ha visto radicalmente transformada: se ha debido realizar un ejercicio de tomar pruebas de diagnóstico propias en lenguaje y en todos los niveles del ciclo básico, con su consiguiente análisis en la propia escuela. Producto de esta nueva información, se tiene un panorama detallado de la situación de los alumnos del establecimiento, identificándose con precisión los niveles de logro no alcanzados, así como los grupos de alumnos que no han conseguido las metas mínimas fijadas. Este Diagnóstico ha sido la base de información sobre la cual se ha formulado el Plan de Mejoramiento, en que se proponen metas a alcanzar en el tiempo, lo mismo que una estrategia para aquello. Este Plan ha obligado al cuerpo docente a reflexionar sobre las carencias actuales –aceptando, de paso, que son inaceptables– y a elaborar un curso de acción para superarlas¹².

Las dinámicas derivadas de este nuevo contexto llegan también al aula. En efecto, los docentes van siendo partícipes de esta exigencia explícita de logros, contenida en el Plan, debiendo revisar sus prácticas en función de la realidad diagnosticada

¹² Anótese que a un nivel más agregado, el análisis de estos Planes, mostrando los ámbitos de acción que los establecimientos mismos consideran prioritarios (ver Anexos) y sus consecuencias, debiera constituirse en una prioridad de gestión del conocimiento para retroalimentar las políticas del MINEDUC.

de sus alumnos. Cuentan con más información que antaño y deben planificar más rigurosamente sus actividades. Igualmente empiezan a contar con nuevas referencias técnicas para ejercer sus labores que, en ciertos casos, les brindan las agencias de Asistencia Técnica, con sus materiales y capacitación *in situ* de respaldo. Más generalmente, se está produciendo un cambio en la “rendición de cuentas” del docente respecto de su quehacer, planteándose metas claras y medibles a lograr anualmente con respecto a sus alumnos lo que, de paso, hace que socialice sus prácticas y confronte su desafío pedagógico con otros.

Un cuarto y último logro: estos cambios no se producen sólo al nivel de las escuelas. Existe un interesante impacto de la SEP en el involucramiento de los sostenedores en la dimensión propiamente educativa, no viéndose ya como meros administradores del servicio¹³, y generando con esto mejores condiciones para la implementación de los procesos de mejora en marcha. De hecho, la mayor información diagnóstica sobre el estado de la enseñanza en los establecimientos ha permitido que los sostenedores avancen en su conocimiento de los “cuellos de botella” a los que están enfrentados, así como que se responsabilicen de estrategias de mediano plazo para abordarlos.

Este rol más activo de parte de los sostenedores se ha observado en su participación en el diseño de los planes de mejoramiento de las escuelas, estableciendo para ello criterios tanto para el uso de los recursos SEP como algunas “orientaciones pedagógicas” que, aunque no siempre están bien explicitadas, van permitiendo a sus escuelas el comprometerse con objetivos y metas que son parte de las prioridades de la comuna. Así han comenzado a alinear los Planes de Mejora de las escuelas con los objetivos de la planificación educativa de nivel comunal –que se expresan anualmente en los PADEM–. Y han podido pensar a las distintas escuelas en términos de redes que pueden trabajar asociadamente entre sí.

Más concretamente, la gestión de los recursos provenientes de la SEP ha hecho que los sostenedores deban involucrarse en nuevos diálogos –o negociaciones– con las escuelas respecto de las mejores estrategias de progreso educativo¹⁴. Ha existido, entonces, la necesidad de fortalecer las unidades técnicas de los municipios, de manera de poder sostener este proceso desde el nivel intermedio, pero también de establecer relaciones favorables con un nuevo actor: las instituciones y/o expertos de Asistencia Técnica¹⁵.

¹³ Los estudios sobre sostenedores municipales han identificado que la tendencia mayoritaria ha sido cierta distancia entre las dimensiones técnicas y lo educativo, delegándolas en el MINEDUC. Sin embargo, los municipios que han alcanzado mayores avances cuentan, entre sus características distintivas, con una mayor voluntad por incidir en las directrices educacionales (Marcel y Raczynski, 2009).

¹⁴ Hay comunas, como Antofagasta, Maipú o Pica, que han establecido protocolos para el uso de los recursos SEP, diferenciando de la operación general un monto que queda para libre disponibilidad de las propias unidades educativas.

¹⁵ Lograr seleccionar ATE de calidad ha constituido un desafío mayor para los sostenedores, lo mismo que la gestión de estos cuantiosos recursos. En muchos municipios se ha creado la figura del “gerente SEP”, vinculado con los departamentos de compra y de personal, para asegurar una buena administración.

2.2. Las deudas y pendientes

A pesar de los logros ya enunciados, el inicio de esta nueva lógica de mejoramiento no ha sido fácil, debiéndose distinguir problemas derivados del diseño de otros que han provenido de la implementación misma de la ley.

Entre los problemas de diseño se pueden anotar los 3 siguientes:

- Ambigüedad respecto de las responsabilidades del establecimiento y del sostenedor en la operación de la subvención. La ley establece y supone un conjunto de exigencias donde no se explicita una clara distribución de funciones entre los sostenedores y las escuelas (*e.g.* en la definición del contenido del plan de mejoramiento)¹⁶. Esto ha afectado el proceso de implementación, generando confusión en ambos actores, así como en la relación con el MINEDUC.
- No consideración de la debilidad y desigual distribución geográfica de las agencias ATE existentes. El diseño de la ley no consideró la necesidad de una política de desarrollo de oferentes de asistencia técnica especializada, de manera que todos los establecimientos, independientemente de dónde se encuentren, puedan contar con ella. En suma, hoy no existe oferta suficiente en la mayoría de las regiones del país y hay algunas con una situación derechamente exigua (Tabla 3). Adicionalmente, existe una dificultad para asegurar la calidad de los servicios profesionales que brindan estas personas e instituciones¹⁷. En estas condiciones, es probable que se desarrolle una creciente opinión negativa frente a la labor técnica de estas instituciones y personas naturales¹⁸.
- Inadecuación de la Ley para las escuelas y sostenedores más vulnerables socioeducativamente, así como para las escuelas pequeñas y rurales. Varias de las exigencias y compromisos que la subvención preferencial exige, suponen un mínimo de capacidad técnica de parte de los sostenedores y las escuelas, que no siempre existe. La evidencia indica, por ejemplo, que el compromiso de construir rigurosamente un plan de mejoramiento escolar es una tarea en extremo compleja para las escuelas que cuentan con menos capacidades, dependiendo completamente de otros para lograr construirlo y que se acepte por parte del MINEDUC. A nivel de los sostenedores más débiles la situación no es muy distinta: no se logra ingresar en la dinámica de mejora propuesta porque no se alcanza a subir el primer peldaño.

¹⁶ Así por ejemplo, durante el primer año de implementación de la SEP, las escuelas fueron definiendo sus planes en relación directa con MINEDUC, definiendo una lógica de uso de estos recursos que muchas veces no consideraba la visión y condiciones del sostenedor.

¹⁷ La regulación del acceso para ser proveedor del servicio de Asistencia Técnica se hace en base a un Registro administrado por la Universidad de Chile (proyecto FONDEF), con un conjunto de criterios formales que deben ser cubiertos. En el caso de las personas naturales se confía en que hayan participado de algunos programas del MINEDUC (LEM, Red de Maestros de Maestros), sin verificar sus reales competencias profesionales.

¹⁸ Un estudio reciente del MINEDUC (2007), constataba que “existe desconfianza hacia las instituciones consultoras... las principales críticas son no estar actualizados, no tener experiencia en trabajo en terreno en escuelas, y ampararse en la institución y su prestigio, sin garantizar equipos profesionales de primer nivel”.

Tabla 3 **Número de oferentes de registro ATE**
(A enero del 2010)

Región	Empresa	Persona	Universidad	Total general
Región de Antofagasta	1	5		6
Región de Arica y Parinacota		6		6
Región de Atacama	1	1		2
Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	1			1
Región de Coquimbo	5	12		17
Región de la Araucanía	9	20	3	32
Región de los Lagos	6	9	1	16
Región de Los Ríos	1	5	2	8
Región de Magallanes y la Antártica Chilena		2	1	3
Región de Tarapacá		3	2	5
Región de Valparaíso	15	24	3	42
Región del Bío Bío	15	30	6	51
Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	6	8		14
Región del Maule	13	17	2	32
Región Metropolitana de Santiago	128	64	18	210
Total general	201	206	38	445

Fuente: Ministerio de Educación

En la misma dirección, las directrices de la SEP no parecen adecuadas para las escuelas pequeñas y rurales. Algunos directores, por ejemplo, señalan que la realidad de las escuelas unidocentes no se aviene a los mecanismos dispuestos por la ley; otros que las escuelas pequeñas no poseen la división organizacional y funcional de cargos que la ley presupone, mientras que otros mencionan que la manera en que se asignan los recursos (por alumno) no transforma a la SEP en una verdadera opción de mejoramiento para las escuelas rurales o pequeñas (CEPPE-Fundación Chile, 2010)¹⁹.

Los problemas de implementación han sido todavía más importantes que los de diseño. Entre ellos pueden contarse los siguientes:

- Cambios en los criterios y exigencias ministeriales a lo largo del proceso en un contexto de premura permanente. Se han modificado más de una vez los énfasis y requerimientos hechos a los proveedores respecto de los diagnósticos y los planes de mejora que deben presentar. Debe adicionarse que los encargados mismos de la SEP, en el MINEDUC, han tenido una altísima tasa de rotación. Este cambio en las reglas del juego se ha dado con exigencias a cumplir muy rápidamente para las escuelas. Así, los tiempos han sido estrechos para los establecimientos y no han facilitado el desarrollo regular del trabajo. Además, estos breves plazos de presentación demandados, han sido seguidos de extensos

¹⁹ Un indicador de esta situación, que el mismo estudio detecta, es que los directores de este tipo de escuelas evalúan mucho más negativamente que sus pares de establecimientos grandes la adecuación y pertinencia de los dispositivos de la SEP, como las orientaciones técnicas, manuales y formularios.

tiempos de aprobación posterior por parte del MINEDUC, lo que ha redundado en serias dificultades para la ejecución efectiva de los planes²⁰.

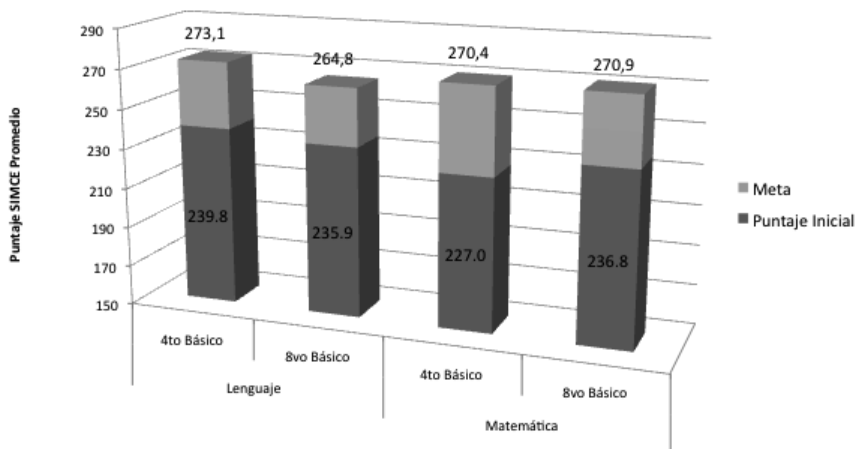
- Un proceso de información y comunicación al sistema escolar, deficitario. La evidencia disponible muestra que la información a escuelas y sostenedores ha sido poco clara y con baja fluidez en los canales de comunicación. Desde la opinión de los actores emerge el cuadro de una iniciativa que se va definiendo al mismo tiempo que se implementa y cuyos criterios son fluctuantes, existiendo un sentido de aislamiento y de escaso soporte frente al desafío (CEPPE – Fundación Chile, 2010). Estas dificultades de comunicación entre el MINEDUC y los postulantes a la SEP se acentúan por una implementación tecnológica deficitaria. El caso de la plataforma informática para elaborar los planes de mejoramiento es emblemático, por sus frecuentes dificultades en accesibilidad y mantención en línea, su lentitud en las transferencias de datos, su inestabilidad de la conexión y la falta de correspondencia entre los manuales y la plataforma²¹.
- Poca claridad del rol del sistema de supervisión e indefinición respecto del MINEDUC como proveedor directo de asistencia técnica. Al no tipificar con firmeza cuando se está frente a circunstancias excepcionales que ameritan que el MINEDUC opere como ATE, se abre la puerta a intervenciones indebidas y prolongadas en el tiempo. La supervisión tampoco ha tenido un rol claro en materia de difusión y comunicación sobre esta ley, lo que ha jugado en contra de su legitimidad técnica en el sistema. Lo anterior se ha traducido en que las formas en que cada DEPROV ha ido construyendo este nuevo rol han sido variadas, sin suficiente control de parte del nivel central de las acciones derivadas –así en algunas provinciales se ha actuado con fuerte presión, llenando a las escuelas de formularios que completar para mostrar cumplimiento de metas y acciones (CEPPE-Fundación Chile, 2010).
- Planes que fijan metas inalcanzables para la mayoría y que rigidizan estrategias de mejoramiento. Como hemos visto, la ley SEP ordena el funcionamiento del sistema escolar de acuerdo a metas de aprendizaje, que deben formar parte obligadamente de los planes de mejora que las escuelas y sostenedores presentan. De ahí que la fijación criteriosa de las metas por las escuelas es decisiva: ni muy bajas (no movilizan), ni muy altas (son incumplibles y llevan al desaliento). El problema ha estado en que la fijación de esas metas mínimas de mejora ha sido irrealista. Esta exigencia ministerial²² de saltos importantes del SIMCE en períodos breves de tiempo ya se ha demostrado en el pasado como un buen deseo, pero no posible de cumplir por la mayoría.

Como puede apreciarse en la Figura 1, las metas que las escuelas que ingresaron a SEP se han propuesto para un período de 4 años son bastante altas si se

²⁰ Existen municipios que han acumulado entre \$ 700 y 1.000 millones de pesos sin ejecutar o emplear por esta razón.

²¹ Fueron tan frecuentes estas dificultades, que en algunos Departamentos Provinciales del MINEDUC se solicitaron versiones en papel de los planes de mejoramiento.

²² En estricto rigor el MINEDUC “sugirió” esta meta, pero es sabido que el sistema opera muy prescriptivamente asumiendo las escuelas y sostenedores esta orientación y tomándola como un mandato. Además recordemos que el MINEDUC tiene el poder de aprobar – o no– los planes.

Figura 1 Brecha entre situación inicial y meta propuesta en SEP

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación.

considera el “punto de partida” en el que se encuentran. La magnitud de dicha meta implica que las escuelas que ingresaron al sistema deben aumentar sus puntajes SIMCE en una magnitud promedio que va desde los 28,9 puntos en Lenguaje, de octavo básico a 43,4 puntos en Matemáticas, de cuarto básico. Esto es inviable a nivel agregado y permite anticipar el gravísimo problema de incumplimiento que tendrá esta política cuando se cierre el primer ciclo –o cohorte– de escuelas²³.

Junto con este problema en las metas, el MINEDUC ha presionado por un modelo de Plan de Mejora con un predominio sin contrapeso de las labores “en aula”, que no posibilita incluir debidamente las dimensiones institucionales del cambio educativo²⁴. Adicionalmente existe una pretensión homogenizadora que impide que se generen variantes más pertinentes a las distintas realidades. Esta estandarización indebida se expresa en aspectos como un formato único y “rígido”

²³ Si se realiza una comparación con la trayectoria que han tenido las escuelas que han ingresado a la SEP, de acuerdo con lo que registran las mediciones SIMCE, el porcentaje de escuelas que logró aumentar sus resultados en la magnitud que implican las metas propuestas por la SEP es sumamente reducido. El porcentaje de escuelas que mejoró entre 25 y 39 puntos es de 11,7% para cuarto básico en Lenguaje (mediciones 2005-2008), cerca de 6% para ambas pruebas de octavo básico (mediciones 2004-2007) y, en relación con Matemáticas de cuarto básico –que se enfrenta en la SEP a superar una brecha superior– el porcentaje de escuelas que en las últimas mediciones mejoró en más de 40 puntos, es de 4,1% (CEPPE-Fundación Chile, 2010).

²⁴ Es importante rescatar las lecciones que emergieron del emblemático Proyecto Montegrando (1996-2005), en que el análisis del proceso de los 51 liceos participantes mostró como en los casos exitosos confluían los cambios en aula con otros en el ámbito institucional, lográndose así una gestión escolar efectiva y sostenible en el tiempo tras un proyecto de mejora hecho a la medida de los requerimientos del establecimiento (Valdés, X., Elías, M. y Fuenzalida, A., 2008).

para que las escuelas desarrollen sus planes; la “obligatoriedad” de que las escuelas sigan la secuencia de focalización de los subsectores (primero lenguaje, luego matemáticas, etc.); el “recorte” del currículo fijando para cada subsector “foco en 6-8 aprendizajes claves”; o el tipo de observaciones recibidas por las escuelas después de la evaluación ministerial de los planes (hay ejemplos de escuelas distintas y de comunas distintas que reciben... idénticas observaciones). Por cierto que esta realidad de estandarización no se condice con la promesa de “autonomía” que esta ley tiene en su base.

3. DE CARA AL FUTURO: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA SEP

Luego de dos años de operación de la Ley de Subvención Preferencial, su validez como política no está puesta en tela de juicio. Se reconoce que esta enorme inyección de recursos fiscales ha estado bien focalizada y que ha introducido una positiva presión hacia el logro de mejores resultados en escuelas y sostenedores. Sin embargo, los aprendizajes de su compleja implementación orientan respecto de las medidas que podrían definirse para lograr que su impacto fuese mayor y que se mantenga en el tiempo. A continuación quisiéramos no sólo fijar la mirada en estos ajustes más inmediatos, sino que indicar algunas decisiones de mediano plazo sobre la SEP a las cuales el sistema educacional se verá enfrentado.

Con todo, estos ajustes inmediatos no son menores y deben emprenderse con prontitud. Es así como urge estabilizar las orientaciones técnicas y los dispositivos vinculados a la operación de la SEP, evitándose más inflexiones y bandazos, permitiendo así que el sistema los asimile debidamente. La fijación de tiempos realistas y su debido cumplimiento por parte del MINEDUC es aquí una materia sensible. De igual manera se debe mejorar sustantivamente la información a las escuelas y sostenedores sobre el proceso, ampliándola y asegurando su oportunidad, lo mismo que brindándoles plataformas tecnológicas seguras. Asimismo se requiere ajustar la operación de la SEP para las escuelas pequeñas y rurales, con orientaciones, recursos y exigencias adecuados para dicho contexto, no debiéndose descartar el allegar recursos adicionales para poder asegurar el financiamiento del plan de mejora. Se necesita también alinear el aparato de supervisión ministerial a lo largo del país, asegurando que se rijan por directrices comunes y que éstas apunten en “la letra y el espíritu” de la Ley, es decir, reservando su intervención técnica directa en los establecimientos escolares a situaciones excepcionales y transitorias, al mismo tiempo que fortaleciendo sus roles informativos y normativos. Finalmente, se debe anticipar y desactivar la situación de fracaso anunciado para el 2011, creada por las inalcanzables metas fijadas para miles de establecimientos, viéndose una manera de recalibrarlas hacia objetivos que, siendo desafiantes, sean también alcanzables²⁵.

²⁵ Las metas “calibradas” deben tener mayor sintonía con la situación inicial de la escuela, pero sobre todo con su trayectoria. Escuelas con una historia reciente de resultados ineficaces no es lo mismo que escuelas con un promedio similar pero en proceso de mejora. El MINEDUC debiera reconocer esta diversidad a la hora de sugerir las metas. Además, la SEP debiese plantearse ampliar el concepto de metas. Actualmente las metas que los planes de mejoramiento consideran solamente

De modo paralelo a estos desafíos, es urgente coordinar aquellas acciones que hoy se implementan para apoyar a los sostenedores municipales, logrando que no sean acciones aisladas sino parte de una política de apoyo a la gestión municipal. El Fondo de Gestión Municipal²⁶ ha sido una iniciativa reciente que ha llevado recursos adicionales a las comunas, y que debiera complementar las actividades que a través de la SEP se realizan en las escuelas. Sin embargo, la experiencia ha sido mayoritariamente frustrada. Así el año 2008 dichos recursos se invirtieron generalmente en acciones aisladas y de reducido alcance, sin coherencia entre sí, y con escaso impacto a nivel comunal. El año 2009 la situación fue aún peor: debieron emplearse como caja para cubrir la deuda con los docentes por el no pago del Bono SAE²⁷. Para avanzar en este nuevo trato con los proveedores educacionales directos, debe resolverse cómo se apoya desde el gobierno central a los propios sostenedores, combinándose estas distintas fuentes de financiamiento tras el desarrollo de competencias de gestión institucional de redes de establecimientos de las que hoy mayoritariamente aquellos carecen.

Otro aspecto que requiere atención especial se refiere al desarrollo de la Asistencia Técnica. Ya se ha señalado su precariedad general y su insuficiente despliegue por nuestro territorio, lo que amerita una efectiva acción para fortalecerla y extenderla si se quiere que exista un efectivo equilibrio entre la presión y el apoyo que subyace a todo real cambio escolar (Fullan, 2001), superando el predominio de la presión actualmente existente. Esta acción de desarrollo de proveedores pasa, antes que nada, por contar con estándares de calidad claros y medibles, que deben cumplir las instituciones y personas naturales que pretenden operar como ATE²⁸. Son estos estándares los que pueden orientar mejor los requerimientos de ingreso al sistema, fijando barreras de entrada –y procedimientos de salida– pertinentes. Pero sobre todo son estos estándares los que puedan guiar la imprescindible acción de capacitación y entrenamiento que puede multiplicar la ATE y que debe ser incentivada desde el MINEDUC mismo –el libre juego del “mercado ATE” puede hacer extraordinariamente lento, ineficiente e inequitativo territorialmente el desarrollo de los imprescindibles proveedores–. En especial se requiere potenciar el desarrollo de la oferta de asistencia técnica en los contextos donde ésta es débil o inexistente,

se refieren a resultados de aprendizaje. No está contemplado que la escuela pueda comprometer metas en ámbitos complementarios, como por ejemplo, metas de procesos, evaluación docente, ganar asignaciones por desempeño destacado, etc. Una visión más amplia de las metas SEP puede contribuir a mostrar otros avances que esta política seguramente traerá consigo, fortaleciendo además las expectativas de los actores involucrados (CEPPE-Fundación Chile, 2010).

²⁶ Este Fondo, que se distribuye a los distintos municipios de acuerdo a las características del alumnado que atiende, ha ascendido a 100 millones de dólares anuales, monto que se distribuye de acuerdo al número de estudiantes matriculados entre las distintas comunas del país.

²⁷ El no pago de este derecho adquirido por parte de los municipios a los docentes dio pie a un vasto movimiento de paralización de las actividades educativas, que se extendió, durante el primer semestre del 2009, desde la Región de Valparaíso hacia el conjunto del país. Finalmente el MINEDUC debió intervenir, alcanzándose un acuerdo de pago entre el Colegio de Profesores, la Asociación Chilena de Municipalidades y el Gobierno.

²⁸ El CIAE de la Universidad de Chile ha estado desarrollando, como parte de un proyecto FONDEF, una interesante recopilación de estos estándares a nivel internacional y nacional (Centro de Investigación Avanzada en Educación-CIAE, 2009) la que necesariamente debiera considerarse en las definiciones que se tomen al respecto.

necesitándose inicialmente una presencia mayor del MINEDUC, a través de su sistema de supervisión, junto con una planificada formación de actores que sean capaces de asumir, en un futuro no lejano, el desafío de acompañar procesos de mejoramiento escolar. En fin, este fomento de una ATE especializada implica un cambio significativo en la “cultura ministerial”, aceptando que estas instituciones y personas cumplen un rol positivo hacia las escuelas, que complementa la labor que efectúa el MINEDUC.

Otra decisión mayor se vincula con la redistribución de los recursos monetarios al interior de la educación básica, así como la fijación de las proyecciones de la SEP hacia la educación media. En efecto, existe actualmente una distribución asimétrica en los recursos que se entregan a las escuelas por atender a los niños más carenciados: mientras los alumnos del primer ciclo básico se acompañan de una subvención cuantiosa, esa cantidad disminuye fuertemente para los del ciclo superior²⁹. La racionalidad de esta medida no es evidente –pudiendo argumentarse incluso que el “costo” de mejorar la enseñanza de un alumno mayor es más alto³⁰– y deberá evaluarse su racionalización futura. Pero más insostenible todavía es que esta política proequidad esté restringida solo a la básica y que no se extienda a la educación secundaria, donde no sólo se mantienen distancias muy significativas en materia de resultados escolares (SIMCE, PSU) entre los diferentes grupos sociales, sino que existen aún tasas de abandono y deserción escolar importantes³¹.

Por último, se avecina un desafío mayor: articular la SEP con el proceso de instalación de la nueva institucionalidad educacional. La Ley General de Educación definió un conjunto de principios y normas nuevas que deben entrar prontamente en vigencia, así como creó una serie de instituciones públicas (Superintendencia, Agencia de Calidad, Consejo Nacional de Educación) que deberán impulsarlas. Esta nueva institucionalidad se desplegará justo cuando los mecanismos nuevos generados por la SEP ya debieran haber alcanzado cierto rodaje, requiriéndose un decidido esfuerzo de armonización entre ambas iniciativas. Visto desde la perspectiva de la SEP, los próximos años son su oportunidad de institucionalización en el marco de la nueva normativa.

LGE y SEP tienen definiciones conceptuales comunes en ámbitos tales como el primado de la calidad educativa, la salida de los proveedores deficitarios o la diferenciación de roles entre los niveles centrales y locales del sistema escolar, pero tienen también diferencias que deberán salvarse. Así la categorización de los establecimientos educacionales según su calidad no es la misma en una y otra –de hecho en la LGE hay 4 tipos de establecimientos, mientras que en la SEP hay 3. Igualmente el mandato que se otorga al MINEDUC para monitorear el proceso de

²⁹ Esta diferenciación responde, aparentemente, a dos factores. Por una parte, a los limitados recursos disponibles para la implementación de la ley y, por otra, al argumento y evidencia de que el retorno de la inversión es mayor en los niveles educativos inferiores (Heckman & Masterov, 2007).

³⁰ Debe considerarse que desde 5° básico aumenta considerablemente el número de profesores involucrados en la enseñanza, así como que los procesos de desarrollo personal, al atravesar la pubertad y adolescencia, requieren en muchos estudiantes una atención especializada que los docentes no pueden entregarles.

³¹ De acuerdo a las estadísticas oficiales (ver www.mineduc.cl) en la enseñanza básica el año 2008 la deserción alcanzó un 0,9%, mientras que enseñanza media esta cifra llega a un 6,8%.

mejora de los proveedores no es equivalente en lo operacional, debiéndose en la SEP aprobar los Planes de Mejoramiento mientras que en la LGE aquéllos sólo se receptionan.

Más fundamentalmente, el inicio de la LGE pondrá en discusión cuál es el status que debe dársele a la SEP, cuáles deben ser los mecanismos para mantener su operación y qué organismos públicos deberán llevarlos a cabo. Opciones como mantener a la SEP como una acción preferente de las políticas educacionales o bien volverla una variante más dentro del panorama general del sistema escolar estarán a la orden del día. Al nivel del financiamiento la decisión entre fortalecer la SEP, extendiéndola por ejemplo a la educación media, o bien proceder al aumento de la subvención general³² marcará si se mantiene –o no– esta apuesta hacia la focalización en el uso de los recursos fiscales con una demanda explícita por calidad.

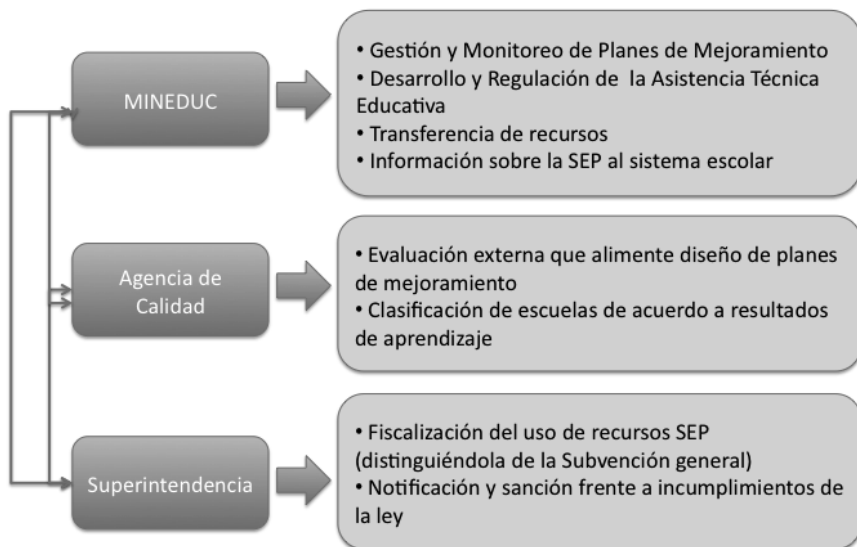
Un punto de quiebre temporal, en el que se pondrá a prueba esta capacidad de darle continuidad al vínculo con las escuelas promovido por la SEP o bien se extinguirán los avances logrados, será el término de los planes de mejora desarrollados por la primera cohorte de establecimientos participantes y el inicio de la segunda etapa dentro de este proceso. Como ya hemos planteado, muchas escuelas al finalizar el 2011 no alcanzarán la meta SIMCE comprometida (y sugerida por el MINEDUC); sin embargo serán, sin lugar a dudas, “mejores escuelas” si se comparan con su situación inicial. Resolver adecuadamente este punto de recalibrar las metas, haciéndolas desafiantes pero viables, es clave para continuar con el incentivo al mejoramiento que muchísimas escuelas. Sus sostenedores han asumido y es prudente dar tiempo para que aquellas transformaciones que ya están en marcha en las escuelas maduren y muestren sus frutos. No continuar con esta modalidad de relación con las escuelas, o declarar sin más su fracaso, sería interrumpir un proceso que ha dado sentido de futuro al trabajo de miles de profesores y directivos.

Es posible y necesario establecer desde ya una continuidad entre la SEP y la nueva institucionalidad del sistema escolar chileno. De hecho, en lograrlo se juega parte importante de la vigencia y legitimidad de los principios que la nueva LGE pregona y que ya fueron materializados por la SEP. La Figura 2 ordena cuáles son, a nuestro juicio, las funciones específicas asociadas a la SEP que es fundamental mantener en operación en este nuevo escenario multiinstitucional y dónde debieran estar alojadas.

Una tarea clave que debe mantenerse y fortalecerse es la orientación que el Ministerio de Educación entrega a las escuelas para la elaboración de sus planes de mejoramiento, junto con monitorear su ejecución. Se trata de definir y aplicar los criterios que permitan aprobar –o bien rechazar– dichos planes, pero también de contar con una estrategia para hacer seguimiento al cumplimiento de los mismos por parte de cada escuela y sostenedor³³. Asimismo, el MINEDUC debe asumir, en

³² Aunque es una *oferta* previa al devastador terremoto de febrero 2010, que traerá aparejadas nuevas prioridades en el uso de las arcas fiscales, en el programa de gobierno de Sebastián Piñera se promete duplicar la subvención general.

³³ Nótese que existen dos niveles diferentes de este seguimiento. Uno es el que debe darse caso a caso en cada territorio; otro es el que debe darse a nivel agregado, analizando la información que surge del monitoreo de los avances y problemas de la SEP a nivel del sistema escolar. Esto último implica necesariamente una labor de *gestión del conocimiento* que permitirá ir identificando, y

Figura 2 Nueva Institucionalidad e Implementación SEP

Fuente: Elaboración propia.

propiedad, la regulación y desarrollo de la Asistencia Técnica en el sistema escolar, distinguiendo con claridad la labor propia del sistema de supervisión respecto de la relación productiva, de presión y apoyo, que debe establecer con las agencias privadas y las personas naturales ATE. Por cierto, es el MINEDUC el encargado de cuantificar y luego transferir los recursos asociados a esta subvención³⁴. Por último, una función que no puede abandonar es la orientación e información general sobre la SEP al sistema educativo: sostenedores, asistencias técnicas, directivos, docentes y familias. Recordemos que ésta ha sido una dimensión débil de la primera fase de implementación de la SEP, por lo que urge mejorar la manera en que la SEP se comunica desde el Ministerio.

Tanto la Agencia de Calidad como la Superintendencia de Educación deberán asumir tareas críticas para el éxito de esta política. La primera, evaluando sistemáticamente la calidad de los procesos y resultados de las escuelas y, por ende, promoviendo también la actualización permanente de sus planes de mejoramiento. Adicionalmente deberá clasificar a los establecimientos de acuerdo a los resultados de aprendizaje que obtienen, lo que tendrá consecuencias en su nivel de autonomía³⁵.

luego socializando, las innovaciones de alto impacto que los establecimientos, los sostenedores y las ATE vayan desarrollando en este nuevo escenario.

³⁴ El monto específico que recibe cada escuela es determinado en función del número y porcentaje de alumnos prioritarios, información que procesa y entrega la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB).

³⁵ Conviene anotar que las escuelas deberán ser clasificadas de acuerdo a estándares de aprendizaje, cuya gestión implica a 3 instituciones diferentes. Así estos estándares deben ser propuestos por

La Superintendencia por su parte, deberá ocuparse de fiscalizar el uso de los recursos de esta subvención por parte de los proveedores del servicio educativo, aplicando cuando corresponda las sanciones que la ley establece para quienes no cumplen con sus obligaciones –tanto de procesos como de resultados. En ambas instituciones, la SEP deberá ser considerada y abordada en su especificidad³⁶.

Quizás sea inevitable terminar recordando que este nuevo esquema multiinstitucional en que deberá gestionarse la SEP en el futuro próximo representa un desafío mayor de coordinación estatal. En efecto, lo que hasta ahora ha sido soportado exclusivamente por el MINEDUC pasará a requerir el concurso concertado de diferentes instituciones. Es cierto que dichas instituciones traen consigo, en el papel, nuevas capacidades al sistema escolar, así como que la diferenciación de sus funciones posibilitará una especialización, hoy esquiva, y que la separación de roles facilitará que no se produzcan conflictos de intereses intrainstitucionales³⁷. Será tarea de una aplicada implementación el que estas potencialidades de la nueva arquitectura institucional se hagan realidad y que, entonces, la SEP se consolide como una política efectiva de mejora de la calidad, para beneficio de los niños, niñas y adolescentes de Chile.

REFERENCIAS

- Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) & Fundación Chile (2010). *Planes de Mejoramiento SEP: Sistematización, Análisis y Aprendizajes de Política*. Estudio contratado por la División de Educación General, MINEDUC. Santiago, Chile: Autor.
- Centro de Investigación Avanzada en Educación (2009). *Factores de Calidad de la Asistencia Técnica Educativa: Revisión de la literatura internacional y nacional*. Documento de Trabajo. Santiago, Chile: Universidad de Chile.
- Cox, C. (Ed.). (2003). *Políticas Educativas en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Elacqua, G., Mosqueira, U. & Santos, H. (2009). *La toma de decisiones de un sostenedor: análisis a partir de la ley SEP*. Serie En Foco Educación. Santiago, Chile: Expansiva-UDP.
- Fullan, M. (2001). *The new meaning of educational change*. Third edition, Teachers College Press, Routledge Falmer, London.
- Heckman, J. & Masterov, D. (2007). The Productivity Argument for Investing in Young Children. Review of Agricultural Economics, *American Agricultural Economics Association*, vol. 29 (3).
- Hopkins, D. (2008). *Hacia una Buena escuela, experiencias y lecciones*. Serie Liderazgo Educativo, Fundación Chile y Fundación CAP, Santiago de Chile.

el MINEDUC y aprobados por el Consejo Nacional de Educación, antes de ser aplicados por la Agencia.

³⁶ Un ejemplo es la rendición de cuentas del uso de recursos de la SEP, que tiene una complejidad distinta que la subvención escolar general, lo que supondrá esfuerzos también diferenciados en el trabajo fiscalizador de la Superintendencia.

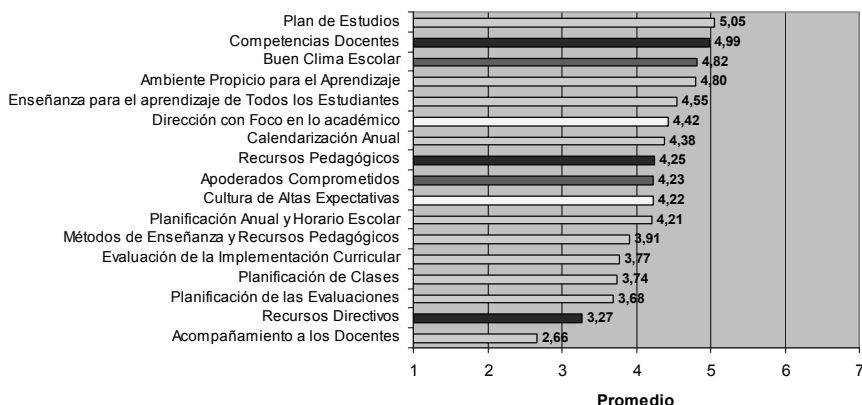
³⁷ Piénsese la tensión organizacional que ha representado que las mediciones periódicas del SIMCE, que informa de los avances –o retrocesos– de la calidad de la educación, estén directamente bajo la dependencia del propio Ministerio de Educación, responsable público de alcanzar justamente dichos resultados.

- Marcel, M. & Raczynski, D. (Eds.). (2009). *La Asignatura Pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Santiago, Chile: Uqbar Editores.
- MINEDUC (2007). Estudio para la Elaboración de Instrumentos de Apoyo al Diseño y Operación del Componente de Asistencia Técnica Externa del Proyecto de Subvención Escolar Preferencial. Estudio ejecutado por la Universidad de Chile. Santiago, Chile: Autor.
- MINEDUC (2010). Calidad para Todos. Cuenta Pública Ministerio de Educación 2006-2010. Santiago, Chile: Autor.
- Mizala, A. (2008). La subvención escolar diferenciada por nivel socioeconómico en Chile. En Bellei, C., Contreras, D. y Valenzuela, J.P. (Ed.), *La Agenda Pendiente en Educación en Chile*. Universidad de Chile-UNICEF, Santiago, Chile.
- McKinsey & Company (2007). *How the world's best performing school systems comes out on top*. USA.
- Muñoz, G. & Vanni, X., (2008), Rol del Estado y de los Agentes Externos en el Mejoramiento de las Escuelas: Análisis en torno a la Experiencia Chilena, Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, Vol. 6, Nº 4. REICE.
- Nuñez, I. y Weinstein, J. (2009). El caso de Chile: Una reforma educacional ¿Sin reforma del Ministerio?. En Aguerrondo, I. (Ed.), *Institucionalidad de los Ministerios de Educación*. IPE-Unesco. Buenos Aires, Argentina.
- OCDE (2004). Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile. Paris, Francia.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2007). "Reforma Educacional Chilena: el difícil equilibrio entre la macro y la micro política". Serie Estudios Sociales, CIEPLAN, Santiago, Chile.
- Valdés, X.; Elias, M. y Fuenzalida, A. (2008). Indagación y Sistematización acerca de la sustentabilidad del mejoramiento educativo de los Liceos Montegrande. Estudio encargado por la División de Educación General, MINEDUC. Santiago, Chile.
- Weinstein, J. y Muñoz, G. (2009). Calidad para Todos: la Reforma Educacional en el Punto de Quiebre. En Bascuñán y otros (Ed.), *Más acá de los sueños, más allá de lo posible: la Concertación en Chile*. Volumen II. LOM, Santiago de Chile.

ANEXO 1

Resultados procesos de Diagnóstico institucional en el marco de la SEP (N: 4.564 escuelas con planes aprobados por el MINEDUC)

El cuadro siguiente muestra cuál es el puntaje promedio, en distintas áreas de la gestión escolar, que obtienen un grupo importante de escuelas que ingresó a la SEP en el año 2008 y que surge de la autoevaluación que cada uno de los establecimientos realizó. A pesar de tratarse de un análisis de percepciones de los propios actores en las escuelas (y no una evaluación externa), permite apreciar cuáles son las dimensiones con mejor y peor desempeño de las escuelas. Un detalle completo de los indicadores que componen cada dimensión y su forma de medición puede encontrarse en www.planesdemejoramiento.cl*.



Fuente: CEPPE-Fundación Chile (2010), en base a datos MINEDUC.

* Para el año 2010 ya han postulado 253 establecimientos adicionales (MINEDUC, 2010).

7.

En Búsqueda de una Educación de Calidad Para Todos: El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad

*Xavier Vanni C.**

*Juan Bravo M.***

INTRODUCCIÓN

Las reformas de la década de los ochenta en Chile, durante el régimen militar, se caracterizaron por una transformación radical del rol del Estado en todos los ámbitos, el que en educación pasó de un 'Estado docente' a un 'Estado subsidiario'. Durante este período las políticas educacionales tuvieron como ejes la desregulación, descentralización, privatización y la competencia entre los establecimientos, todo lo cual se suponía generaría una mejora en la eficiencia de los establecimientos y en la calidad de los aprendizajes (Mizala y Romaguera, 2005).

Con la vuelta a la democracia en Chile, a inicios de los noventa, el Estado retomó su protagonismo como responsable de la calidad y equidad de la Educación, pero se mantuvo la provisión de educación por parte de sostenedores públicos y privados, y un sistema de financiamiento de subsidio a la demanda. Se pasó así de un 'Estado subsidiario' con un rol pasivo, limitado básicamente a la asignación de recursos, a un 'Estado promotor' con funciones de orientación estratégica, caracterizado por su acción proactiva, que impulsó programas nacionales de mejoramiento y la utilización de criterios de discriminación positiva (Cox y González, 1998).

Como resultado de las políticas seguidas a partir de los noventa por los gobiernos de la Concertación, ha habido una enorme expansión de las oportunidades educativas de niños, niñas y jóvenes, especialmente de aquellos provenientes de sectores más vulnerables, tanto en términos de cobertura, temporalidad, indicadores de eficiencia interna del sistema, como de condiciones materiales y de recursos pedagógicos¹. Sin embargo, los logros de aprendizaje medidos por las pruebas nacionales (SIMCE) todavía son insatisfactorios, tanto respecto de los aprendizajes esperados por el currículo nacional, como respecto de estándares internacionales

* Magíster en Política Educativa, Instituto de Educación, Universidad de Londres. Académico, Universidad Alberto Hurtado.

** Experto Centro de Estudios del Desarrollo, CPCE-Universidad Diego Portales.

¹ Para una revisión detallada ver Cox (2003) y Weinstein & Muñoz (2009).

más exigentes (MINEDUC, 2009 y OCDE, 2007)². Más preocupante aun, estos son marcadamente inequitativos (MINEDUC, 2009), en el contexto de un sistema escolar que se encontraría muy segmentado socialmente (Valenzuela *et al.*, 2009).

En este marco, a inicios del año 2006 se desarrollaron movilizaciones estudiantiles masivas, en lo que se denominó “la revolución pingüina”. Los estudiantes secundarios, especialmente aquellos pertenecientes a establecimientos municipales, exigían una educación de mayor calidad, más justa y equitativa. Las paralizaciones y las protestas, en parte fueron expresión de un nivel de frustración, respecto de los niveles de desigualdad al interior del sistema escolar. El desafío que emergió fue no sólo lograr una educación para todos, sino alcanzar una educación justa y de calidad para todos (Montt, 2009).

Las demandas de los estudiantes fueron analizadas y discutidas por un amplio Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación que recomendó, entre otras medidas, cambios en el marco regulatorio y la institucionalidad del sistema escolar, las políticas hacia la profesión docente, la organización del sistema de administración de los establecimientos públicos, y el sistema de financiamiento de la educación (Consejo Asesor, 2006). En este contexto, una de las propuestas del Consejo que tuvo mayor consenso fue el establecimiento de un sistema de aseguramiento de la calidad como elemento indispensable en un esquema descentralizado y de provisión mixta (García Huidobro, 2008).

Las principales propuestas recomendadas por el Consejo Asesor se tradujeron posteriormente en el envío, por parte del gobierno, de tres proyectos de Ley al Congreso: Reforma a la Constitución, Ley General de Educación y Ley de Superintendencia. Sin embargo, la oposición al gobierno criticó fuertemente estos proyectos, anunció su rechazo y elaboró una propuesta alternativa; por lo que fue necesario llevar a cabo una serie de negociaciones, entre gobierno y oposición, para dar viabilidad a estos cambios. El acuerdo político al que se llegó finalmente –Acuerdo Nacional por la Educación –, consideró la aprobación de una nueva Ley General de Educación; la creación de nuevas instituciones: una Agencia de Calidad y una Superintendencia de Educación; así como una reforma del Ministerio de Educación y del Consejo Superior de Educación.

Este artículo tiene como objetivo analizar el Proyecto de Ley de Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad que se encuentra actualmente en discusión en el Congreso Nacional, con énfasis en el análisis de la Agencia de Calidad. Para esto, en la primera parte del documento, se da cuenta de los fundamentos que dan origen al proyecto de Ley sobre Sistema de Aseguramiento de la Calidad; a continuación se describen en general el sistema y sus nuevas instituciones. En la tercera parte se analizan algunas potencialidades y limitaciones de la propuesta y, por último, en la parte final se señalan algunos desafíos y recomendaciones para mejorar su diseño y su implementación.

² No obstante los estudiantes chilenos han obtenido resultados destacados, a nivel latinoamericano, en pruebas como PISA y SERCE.

1. ¿POR QUÉ UN SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD?

En las últimas décadas, en Chile ha predominado un enfoque de aseguramiento de calidad de la educación que privilegia la utilización de mecanismos de mercado. La experiencia con este marco institucional muestra claramente que el mercado y la competencia por sí solos, no han permitido asegurar la calidad ni muchos menos la equidad, pero que tampoco las políticas y programas desde el centro han sido suficientes para conseguirlo.

La educación no es sólo un asunto privado, sino un bien público, por lo que el Estado tiene el deber de asegurar a todos una educación de calidad. En un sistema de provisión mixta y descentralizado como el chileno, esto se vuelve más crítico y exige que existan mecanismos destinados a verificar, garantizar y promover la calidad de las instituciones y de las personas que prestan el servicio educativo (Consejo Asesor, 2006).

En este contexto, en los últimos años se ha alcanzado un cierto consenso, respecto a que uno de los elementos clave que se requiere modificar para avanzar en el mejoramiento de la calidad del sistema escolar es la institucionalidad y la regulación del sistema educacional chileno (Montt *et al.*, 2006; Beyer, 2007; García Huidobro, 2008). De hecho, un estudio realizado por el Banco Mundial en 2007, concluyó que ningún sistema educativo exitoso en el aseguramiento de la calidad tiene un rol del Estado tan limitado como el chileno.

En síntesis, el diagnóstico del marco institucional chileno es que no existe un sistema claro, explícito y transparente de responsabilización respecto del desempeño de los establecimientos. En concreto, esto se expresa en la falta de claridad respecto a quién se beneficia o se ve afectado por los resultados, la carencia de mecanismos para que los niveles que correspondan establezcan sanciones efectivas para los establecimientos con permanentes bajos resultados, y la insuficiencia de los incentivos para generar una mejora en los desempeños de los distintos actores del sistema educativo (Montt *et al.*, 2006).

En el caso de Chile, el Ministerio de Educación tiene un amplio conjunto de funciones y atribuciones: político-legislativas; técnico pedagógicas; evaluativas; regulatorias y de fiscalización; de supervisión e inspección; de provisión de insumos; de apoyo; y de estudio, información y estadísticas que incluyen algunas de las funciones de un sistema de aseguramiento de la calidad. Sin embargo, la capacidad del Ministerio para cumplir eficazmente estas funciones es muy limitada, y se ha puesto en tela de juicio el hecho de que la misma institución sea juez y parte en este sector (MINEDUC, 2007).

Por otro lado, una tendencia internacional en el ámbito de la regulación de los sistemas educativos es el desarrollo o fortalecimiento de métodos de aseguramiento de la calidad, como una herramienta clave para el mejoramiento de la eficacia y eficiencia en la educación. Tal como se señala en el reconocido Informe McKinsey (Barber & Mourshed, 2008) los sistemas con alto desempeño consideran que es imposible mejorar algo que no se mide. Monitorear los resultados les permite identificar y difundir buenas prácticas, determinar las áreas más débiles y responsabilizar a los establecimientos por sus resultados. Además, facilita que el sistema tenga la información que necesita para poder intervenir cuando los establecimientos

comienzan a presentar problemas. Por otro lado, en el informe se señala que los sistemas con mejor desempeño utilizan articuladamente dos mecanismos para monitorear la calidad de la educación: a) Pruebas: que evalúan los conocimientos y habilidades de los estudiantes, ofreciendo una medida clara y detallada de los logros de aprendizaje; b) Inspecciones: que evalúan el desempeño de un establecimiento en relación a un conjunto de indicadores de referencia, tanto de resultados como de los procesos que los impulsaron.

Por último, a pesar del amplio debate y críticas sobre los sistemas de aseguramiento de la calidad o de rendición de cuentas (Hargreaves, 2003; Cassasus, 2007) existe evidencia que demuestra que, en la medida que estos estén bien diseñados y sean implementados adecuadamente, tienen un impacto en el mejoramiento de los resultados de aprendizaje de los estudiantes (Carnoy & Loeb 2002; Barber, 2004; Hanushek & Raymond, 2005). Como ha señalado Hopkins (2008), el punto clave para alcanzar los efectos deseados es desarrollar un “sistema inteligente de rendición de cuentas”, de allí la importancia de preocuparse y ocuparse de los detalles del diseño, puesto que no cualquier diseño tendrá los efectos esperados.

2. EL MODELO CHILENO DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

El sistema de aseguramiento propuesto en el proyecto de ley³ está conformado por ocho componentes, que son consistentes con las funciones claves de un sistema de aseguramiento de la calidad identificadas por la investigación y la experiencia (Banco Mundial, 2007)⁴. Estos componentes son:

- Los estándares de aprendizaje de los alumnos y los estándares indicativos de desempeño de los establecimientos educacionales, sostenedores, docentes y directivos⁵.
- Las políticas, mecanismos e instrumentos para apoyar a los actores y a los establecimientos educacionales en el logro de los estándares.
- Evaluaciones de desempeño y mediciones de los resultados de aprendizaje para determinar el logro de los estándares.
- Los requisitos del reconocimiento oficial o requisitos de operación que deben cumplir los sostenedores y los establecimientos educacionales para ingresar y mantenerse en el sistema educacional.
- Fiscalización del uso de los recursos y del cumplimiento de los requisitos del reconocimiento oficial y de la normativa educacional por los sostenedores y administradores del servicio educativo.
- Evaluaciones del impacto de políticas y programas educativos.

³ El análisis se realizó en base a lo aprobado en el Informe de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de fecha 16 de Diciembre de 2009.

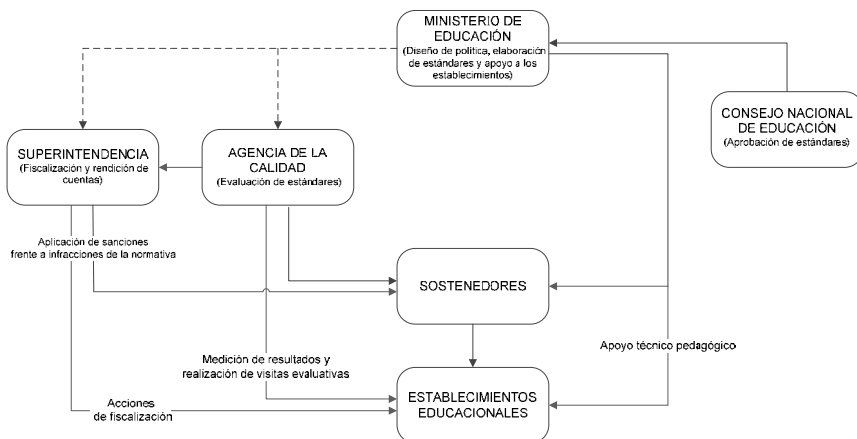
⁴ La mayor diferencia es la omisión de la función de distribución equitativa y adecuada de recursos, tema en que no se alcanzó acuerdo y que está abordado en parte por otras leyes de implementación reciente como la Ley de Subvención Escolar Preferencial.

⁵ Esta distinción entre estándares de aprendizaje e indicativos tiene que ver con que el incumplimiento de los primeros pueden generar sanciones, no así el de los segundos. Esta peculiar distinción fue necesaria para alcanzar un acuerdo político que permitiera avanzar con el trámite legislativo del proyecto de Ley.

- Sistemas de información pública sobre el resultado de las evaluaciones de logro de los estándares y de la fiscalización; de las evaluaciones de las políticas y mecanismos de apoyo implementados.
- Sistemas de rendición de cuentas, de reconocimientos y de sanciones relacionadas con el logro de los estándares y con el cumplimiento de la normativa.

Para operar este nuevo sistema se crean dos nuevas instituciones: la Agencia de la Calidad y la Superintendencia de Educación. Este cambio institucional conlleva una redistribución de funciones, apuntando a una mayor especialización de las instituciones y a una separación entre funciones normativas, de diseño de políticas, financiamiento, elaboración del currículo, estándares y apoyo, a cargo del Ministerio; funciones de evaluación, a cargo de la Agencia; y de fiscalización de la normativa y uso de los recursos, por parte de la Superintendencia (ver Figura 1). Además, este cambio también contempla el reemplazo del Consejo Superior de Educación por el Consejo Nacional de Educación, el cual deberá sancionar la aprobación de las bases curriculares y de los estándares.

Figura 1. Distribución de funciones y relaciones entre las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad



2.1. Agencia de Calidad de la Educación

A. Organización y funciones

En el proyecto de ley actualmente en trámite en el Congreso, se establece que la Agencia de la Calidad será un servicio público⁶ descentralizado, con personalidad

⁶ La Agencia estará afectada al Sistema de Alta Dirección Pública, establecido en la Ley N° 19.882, lo que significa que la provisión de sus cargos directivos se realizará por concurso público, llevado a cabo por un ente autónomo del Ministerio.

jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Educación.

El propósito principal de la Agencia será evaluar y orientar para el mejoramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media, considerando las particularidades de los distintos niveles y modalidades educativos. Para alcanzar este propósito, en el proyecto de ley se establece que la Agencia deberá cumplir principalmente cuatro funciones:

- Diseñar e implementar un sistema de medición de los resultados de aprendizaje de los estudiantes, en función del grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje, que permita clasificar a todos los establecimientos educacionales.
- Diseñar e implementar un sistema de evaluación de desempeño de los establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados y sus sostenedores, sobre la base de estándares indicativos.
- Establecer un sistema de validación o acreditación voluntaria de los mecanismos de evaluación de los docentes y directivos de los establecimientos educacionales particulares subvencionados, basado en el cumplimiento de los estándares indicativos.
- Informar a los padres y familias acerca de los logros de aprendizaje de los estudiantes y de la calidad del servicio educativo de los establecimientos a los que sus hijos asisten.

Considerando sus funciones, la organización de la Agencia debería incluir al menos tres componentes básicos:

- El Sistema Nacional de Medición de Resultados de Aprendizaje;
- El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores, y
- El Sistema Nacional de Validación de los sistemas de evaluación para Docentes y Docente-directivos.

El *Sistema Nacional de Medición de Resultados de Aprendizaje* constituirá fundamentalmente una extensión del actual Sistema de Medición de la Calidad de la Educación –SIMCE– (ver Tabla 1), heredando la mayoría de sus funciones (MINEDUC, 2003) y agregando otras. Entre estas últimas, las más relevantes serán reportar anualmente la clasificación de los establecimientos educacionales, en función del grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje; e informar a los padres y apoderados sobre los resultados individuales de sus hijos, cuando las mediciones tengan validez y confiabilidad estadística a nivel individual⁷.

⁷ Actualmente las pruebas SIMCE están diseñadas para reportar resultados válidos y confiables, a nivel de establecimiento; por lo que sus resultados no son válidos y confiables, a nivel individual.

Tabla 1 Principales características del SIMCE

Características	Descripción
Tipo de Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Censal ▪ Estandarizada externa
Niveles evaluados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 4º, 8º básico y 2º medio
Áreas evaluadas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lenguaje, Matemáticas, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reporte por establecimiento ▪ Información Pública
Periodicidad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 4º básico anual ▪ 8º básico y 2º medio bienal

Fuente: Elaboración propia.

Para llevar a cabo la clasificación de los establecimientos educacionales, la Agencia deberá considerar los resultados de aprendizaje de todas las áreas evaluadas censalmente en las mediciones nacionales, la distribución de estudiantes con relación a los estándares de aprendizaje, las características de los estudiantes del establecimiento educacional y, cuando sea posible, indicadores de progreso y/o de valor agregado, utilizando toda la información disponible de sus últimas mediciones⁸.

Como resultado de la clasificación, los establecimientos se agruparán en cuatro categorías de desempeño:

- Establecimientos Educacionales de Buen Desempeño;
- Establecimientos Educacionales de Desempeño Satisfactorio;
- Establecimientos Educacionales de Desempeño Regular, y
- Establecimientos Educacionales de Desempeño Deficiente.

La Agencia deberá informar al sostenedor y a los establecimientos sobre la clasificación del establecimiento y, además, deberá comunicar los resultados de las mediciones de aprendizaje a los padres y apoderados.

El *Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales* y sus sostenedores será un componente relativamente nuevo y propio de la Agencia⁹. Su principal objetivo será fortalecer las capacidades institucionales y de autoevaluación de los establecimientos educacionales, orientando sus planes de mejoramiento educativo y promoviendo la mejora continua de la calidad de la educación que estos ofrecen.

⁸ En el proyecto de ley se establece que la clasificación considerará los resultados de los establecimientos en tres mediciones consecutivas válidas, en caso que estas sean anuales, y dos mediciones consecutivas válidas, en caso que estas se realicen cada dos años o más.

⁹ Existe cierta experiencia al respecto, dado que el MINEDUC ha promovido desde el año 2003 un sistema de evaluación de la gestión escolar de carácter voluntario, más conocido como SACGE, y, además, la Fundación Chile ha implementado un sistema de certificación de la calidad de la gestión.

La evaluación del desempeño de los establecimientos o en otras palabras, la evaluación institucional considerará, entre otros, el grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje de los estudiantes, los estándares indicativos de calidad del desempeño de los establecimientos educacionales o estándares de gestión, y las condiciones de contexto de cada establecimiento educacional. Además, cabe destacar que los establecimientos educacionales deberán aplicar procedimientos de autoevaluación institucional, cuyos resultados, junto con el proyecto educativo institucional, servirán de antecedentes para la evaluación que realice la Agencia.

Las evaluaciones del desempeño podrán ser realizadas mediante requerimientos de información, visitas evaluativas u otras modalidades, desarrolladas en forma directa o por medio de terceros, para la cual la Agencia deberá crear y administrar un registro de personas o entidades acreditadas para apoyar la realización de las visitas. El producto de esta evaluación será un informe público en que se señalen las debilidades y fortalezas del establecimiento educacional, en relación con el cumplimiento de los estándares indicativos; así como las recomendaciones para mejorar su desempeño.

El *Sistema Nacional de Acreditación de Evaluaciones para Docentes y Docente-directivos* será un componente totalmente nuevo y propio de la Agencia. Su propósito será validar los procedimientos de evaluación de los docentes de aula, docentes directivos y del personal técnico pedagógico que presenten voluntariamente los sostenedores de los establecimientos educacionales particulares subvencionados¹⁰. En este ámbito, es importante advertir que los sostenedores deberán utilizar de referencia los estándares indicativos del desempeño de docentes y directivos, para validar ante la Agencia sus sistemas de evaluación.

B. Consecuencias de la clasificación de los establecimientos y de la evaluación institucional

En el proyecto de ley se contempla que los establecimientos municipales y particulares subvencionados que demuestren un menor grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje recibirán visitas evaluativas con mayor frecuencia que aquellos que demuestren un mayor grado de cumplimiento de estos. Por ello, se establece que los establecimientos clasificados como de Desempeño Deficiente recibirán visitas evaluativas, al menos cada dos años; mientras que los establecimientos de Desempeño Regular, en ciclos periódicos de dos a cuatro años. En el caso de los establecimientos clasificados como de Desempeño Satisfactorio se contempla una periodicidad mayor a cuatro años. Por el contrario, los establecimientos clasificados como de Buen Desempeño, no tendrán la obligación de recibir visitas evaluativas, a menos que ellos lo soliciten voluntariamente. Más aún, estos establecimientos podrán incorporarse al registro de personas o entidades de apoyo técnico pedagógico administrado por el Ministerio de Educación.

Adicionalmente, a partir del informe de evaluación y sus recomendaciones, los establecimientos deberán elaborar o revisar su plan de mejoramiento educativo,

¹⁰ No se considera a los establecimientos municipales, porque estos deben aplicar un procedimiento de evaluación común establecido por ley.

explicitando las acciones que llevarán a cabo para mejorar los aprendizajes de sus estudiantes. Dicho plan será público y deberá ser enviado a la Agencia y al Ministerio de Educación. Para la elaboración e implementación de su plan de mejoramiento educativo, los establecimientos podrán solicitar apoyo técnico pedagógico del MINEDUC o de una institución de asistencia técnica educativa del Registro Público constituido para estos fines. Sin embargo, en el caso de los establecimientos clasificados como deficientes será una obligación que reciban apoyo técnico pedagógico.

Por otra parte, en el caso de los establecimientos de desempeño deficiente que no muestren una mejora significativa luego de dos años de haber sido clasificados como tales, la Agencia deberá informar directamente a los padres y apoderados sobre dicha situación e indicarles los establecimientos educacionales con una mejor clasificación dentro de la misma comuna y en comunas contiguas. Además, se les deberá otorgar facilidades de transporte a los estudiantes para que puedan acceder a estos establecimientos.

Por último, en el caso de aquellos establecimientos que se mantengan por cuatro años en la categoría de deficiente, la Agencia deberá notificar a la Superintendencia para que ésta inicie el procedimiento administrativo destinado a revocar el reconocimiento oficial del establecimiento educacional o nombrar un administrador provisional para reestructurar el establecimiento.

2.2. Superintendencia de Educación

A. Organización y funciones

Al igual que la Agencia, la Superintendencia de Educación será un servicio público¹¹ descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Educación.

El propósito principal de la Superintendencia será “fiscalizar, conforme a la ley, el uso de los recursos por parte de los sostenedores y de los establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado, y que éstos cumplan con las leyes, reglamentos e instrucciones –la normativa educacional– que ésta dicte”. Además, la Superintendencia proporcionará información a las comunidades educativas y otros usuarios e interesados, y atenderá los reclamos y denuncias de éstos, estableciendo las sanciones que, en cada caso, corresponda. Para alcanzar su propósito, en el proyecto de ley se establece que la Superintendencia deberá cumplir principalmente seis funciones:

- Fiscalizar que las personas o instituciones cumplan con la normativa educacional, como por ejemplo, que los establecimientos cumplan con los requisitos exigidos para mantener el reconocimiento oficial del Estado.
- Fiscalizar el uso de los recursos públicos, exigiéndoles una rendición de cuentas detallada de su gestión financiera.

¹¹ La Superintendencia constituirá una institución fiscalizadora en los términos del Decreto Ley N° 3.551 y estará afecta al Sistema de Alta Dirección Pública, establecido en la Ley N° 19.882.

- Atender consultas, investigar denuncias y resolver reclamos que los distintos miembros de la comunidad escolar u otros organismos presenten, pudiendo desarrollar instancias de mediación.
- Formular cargos e instruir el respectivo procedimiento, en caso de verificar la existencia de faltas o incumplimientos a la normativa educacional, imponiendo las sanciones correspondientes (amonestación escrita, multa, privación de la subvención escolar, inhabilidad del sostenedor o revocación del reconocimiento oficial).
- Disponer el nombramiento de un administrador provisional para la gestión de los establecimientos educacionales, en los casos que contemple la ley.
- Poner a disposición del público toda la información que recopile, en el ejercicio de sus funciones, respecto de establecimientos educacionales, sostenedores, docentes, estudiantes y demás integrantes de la comunidad educativa.

B. *Intervención de establecimientos con desempeño deficiente*

Tal como se señaló anteriormente, la Superintendencia podrá nombrar un administrador provisional en aquellos casos que la Agencia le notifique que debe iniciar acciones destinadas a revocar el reconocimiento oficial de un establecimiento educacional clasificado reiteradamente como de desempeño deficiente.

El administrador provisional deberá asumir las funciones que competen al sostenedor del establecimiento, con el objeto de asegurar el adecuado funcionamiento del establecimiento y la continuidad del servicio educativo, encargándose de administrar los recursos financieros y materiales del establecimiento, así como de gestionar la relación laboral del personal del establecimiento con la nueva administración.

El nombramiento de un administrador provisional podrá tener por objeto hacer efectiva la revocación del reconocimiento oficial del establecimiento o reestructurarlo, en función de la cercanía relativa de otros establecimientos municipales o subvencionados, que estén clasificados en una categoría superior e impartan enseñanza en el mismo nivel educativo; y de su dependencia administrativa. En el caso que el administrador provisional proceda a cerrar el establecimiento deberá dar continuidad al servicio educativo, por el período que reste hasta el término del año escolar, asegurando la matrícula disponible a los alumnos para el año escolar siguiente en otros establecimientos educacionales.

Por el contrario, en el caso que el administrador provisional reestructure el establecimiento, este se hará cargo de todas las obligaciones legales hasta que el establecimiento educacional sea restituido a la municipalidad o corporación respectiva, dentro de un plazo máximo de tres años. Cabe precisar que según lo establecido en la ley, sólo podrán ser reestructurados establecimientos municipales con desempeño deficiente reiterado, en aquellos casos que no existan establecimientos cercanos que impartan enseñanza gratuita en el mismo nivel educativo clasificados en una categoría superior. Por esto, los establecimientos particulares subvencionados con desempeño deficiente reiterado no podrán ser objeto de reestructuración.

Finalmente, es importante destacar que para el cumplimiento adecuado de sus funciones, la Superintendencia deberá crear un Registro Público de administradores

provisionales, que incluirá las personas, naturales y jurídicas, habilitadas para cumplir las funciones de administrador provisional.

2.3. Consejo Nacional de Educación

De acuerdo a lo establecido en la Ley General de Educación, el Consejo Nacional de Educación será un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación. Dicho Consejo reemplazará al Consejo Superior de Educación, extendiendo sus competencias en relación con el sistema escolar.

En el ámbito del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, el Consejo Nacional de Educación estará encargado de:

- Aprobar las bases curriculares y los planes y programas de estudio para la educación básica, media y de adultos, elaborados por el Ministerio de Educación.
- Informar favorablemente o con observaciones los estándares de aprendizaje y los estándares indicativos, propuestos por el Ministerio de Educación.
- Informar favorablemente o con observaciones el plan de mediciones de aprendizajes nacionales e internacionales.

3. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS CENTRALES DEL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Si bien existe un consenso relativamente amplio sobre la necesidad de establecer un sistema de aseguramiento de la calidad y de que un sistema de rendición de cuentas es una poderosa herramienta para modificar las conductas de los actores educativos y las prácticas institucionales de los establecimientos; no siempre estos generan los efectos deseados, dado que suelen producirse diversas situaciones no contempladas en el diseño original¹². Por esto, es fundamental llevar a cabo un cuidadoso proceso de diseño e implementación de este tipo de sistemas, que considere su evaluación, monitoreo y mejora continua (Perie *et al.*, 2007).

En cuanto al diseño global del Sistema Nacional de Aseguramiento, cabe señalar que en general la propuesta incluye prácticamente todos los principios y componentes que la literatura y la experiencia internacional identifican como las mejores prácticas de los sistemas de aseguramiento de calidad (Banco Mundial, 2007; Hopkins, 2007; Perie *et al.*, 2007; Barber & Mourshed, 2008), a saber: estándares, medición y evaluación de desempeño, consecuencias, apoyo a los establecimientos y comunicación de resultados.

A continuación se analiza detalladamente cada uno de estos elementos, a los que se agrega un componente de institucionalidad, considerando su relevancia para el funcionamiento adecuado del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad.

¹² Reducción del currículo, exclusión de los estudiantes más vulnerables, entre otras.

3.1. Estándares

Un primer requisito para el desarrollo de un sistema de aseguramiento de la calidad es la existencia de estándares que orienten a los actores e instituciones educativas, respecto de lo que se espera de ellos, y que sirvan como referencia para las evaluaciones y los resultados que se esperan alcanzar. Solo cuando está claramente definido y consensuado qué es lo que se espera, es posible exigir cuenta a los responsables (Eyzaguirre & Le Foulon, 2001).

La definición de estándares de aprendizaje es un rasgo común de los sistemas educacionales exitosos (OCDE, 2004a). Los estándares de aprendizaje permiten tener claridad sobre las expectativas educacionales y otorgan significado a la evaluación, potenciando el uso pedagógico de los resultados por parte de los actores educativos, especialmente a nivel de los establecimientos educacionales. Tanto la comisión de revisión del SIMCE (2003), como la evaluación de políticas nacionales de educación realizada por la OCDE (2004b), recomendaron la elaboración de estándares para el sistema educacional chileno, proceso en desarrollo¹³ que fue reafirmado en las recomendaciones del informe del Consejo Asesor Presidencial.

Sin embargo, junto con los estándares de aprendizaje también es necesario desarrollar estándares de desempeño de la gestión institucional y de los docentes y directivos, de manera de orientar y contar con información respecto de las prácticas que permiten alcanzar los logros de aprendizaje esperados, y apoyar a las escuelas y a los docentes. Congruentemente, en el proyecto de ley, se contempla la existencia de estándares de aprendizaje y de estándares de desempeño de la gestión institucional y de los docentes y directivos, no obstante, estos últimos solo tendrían un carácter “indicativo”, es decir, su cumplimiento no sería exigible a los establecimientos. Sin duda, esto último conlleva el riesgo que estos estándares se transformen en secundarios y poco relevantes para las escuelas y los actores, disminuyendo su efecto orientador del sistema escolar. Además, dado que el mensaje implícito es que lo único que importa en verdad son los resultados de aprendizaje, podría producirse una reducción de lo que se entiende por calidad de la educación.

3.2. Medición de Aprendizajes y Evaluación Institucional

Uno de los aspectos más relevantes para el buen funcionamiento de un sistema de aseguramiento de la calidad está relacionado con la definición de qué y cómo se evalúa. En el caso chileno, existe una tradición fuertemente arraigada que privilegia la medición de logros de aprendizaje, mediante pruebas estandarizadas externas a las escuelas, como las del SIMCE. Por esto, no resulta extraño que en el proyecto de ley se proponga utilizar principalmente los resultados de esa evaluación, para realizar la clasificación de los establecimientos educacionales, a pesar que resulta evidente que los resultados de las pruebas estandarizadas no son el único indicador válido y confiable de la calidad educativa.

¹³ Para una revisión del proceso de construcción de estándares de aprendizaje ver Montt, 2009.

Un sistema de aseguramiento de la calidad comprensivo no puede basarse en una sola medida (Perie *et al.*, 2007). La experiencia internacional sugiere que es necesario considerar otros procesos e indicadores, a lo menos las tasas de aprobación, repitencia, deserción, etc., ya que no considerarlos conlleva el riesgo de que la clasificación o mejora de los resultados de los establecimientos se sustente eventualmente en prácticas de exclusión de aquellos estudiantes que presenten menores desempeños o alguna dificultad de aprendizaje.

Otro aspecto a considerar para juzgar la calidad educativa, es la adopción de un modelo de estado, un modelo de crecimiento, un modelo de valor agregado, o una combinación de éstos, para juzgar los logros de los establecimientos, en las distintas áreas curriculares evaluadas. Los modelos de estado permiten determinar el nivel de aprendizaje alcanzado¹⁴ por un grupo de estudiantes en un momento determinado de su trayectoria escolar –por ejemplo, en 4° Básico–, y compararlo con otro grupo de estudiantes que fue evaluado simultáneamente, o en alguna aplicación anterior de la misma prueba. Por el contrario, los modelos de crecimiento permiten medir el “progreso” de un mismo grupo de estudiantes, a lo largo de su trayectoria escolar, considerando normalmente dos o más niveles educacionales contiguos (Goldschmidt *et al.*, 2005), por ejemplo, la variación de rendimiento entre 4° y 5° básico, o entre 4° y 6° básico. Por último, los modelos de valor agregado, que pueden considerarse un caso particular de modelos de crecimiento, pretenden estimar la contribución de cada establecimiento al progreso educativo de sus estudiantes aislando el efecto de las variables del contexto que están fuera del control de los establecimientos, con relación a un conjunto de objetivos de aprendizaje prescrito (OCDE, 2008).

Existe un amplio debate respecto de qué tipo de modelo adoptar para juzgar la calidad educativa de los establecimientos, no obstante, dadas las limitaciones de los modelos de estado¹⁵, generalmente se recomienda adoptar modelos de crecimiento o, en su defecto, combinar el uso de indicadores obtenidos a partir de modelos de estado y de crecimiento (Fuhrman, 1999; Raudenbush, 2004; Barton, 2004). En este sentido, cabe destacar que en el proyecto, acertadamente queda abierta la posibilidad de adoptar una combinación de estos modelos, considerando que actualmente el SIMCE solo genera datos de variación entre años, a partir de mediciones de estado.

Un tercer aspecto relevante para juzgar la calidad educativa de los establecimientos, en el ámbito de su evaluación, está relacionado con la validez y confiabilidad de las decisiones que se adopten. La validez del sistema de aseguramiento estará dada por el grado en que la evidencia utilizada para clasificar los establecimientos es lo suficientemente robusta para avalar las decisiones adoptadas, es decir, garantizar que si un establecimiento es categorizado con mal desempeño, en base a la metodología de clasificación utilizada, efectivamente merece ser sancionado. La confiabilidad, en cambio, estará asociada a la probabilidad de que las decisiones

¹⁴ Expresado como promedio de puntajes o distribución porcentual de estudiantes según niveles de desempeño.

¹⁵ La mayor crítica a los modelos de estado es que favorecen injustamente a los establecimientos cuyos estudiantes poseen mayor capital cultural, dada la alta correlación entre capital cultural y socioeconómico, y resultados de aprendizaje.

adoptadas sean correctas, es decir, estará relacionada con el error de clasificación de los establecimientos¹⁶. Por tanto, será muy importante poner especial atención al cumplimiento de estas dos características a la hora de implementar el sistema nacional de aseguramiento de la calidad, ya que de ello posiblemente dependerá su éxito.

Por otro lado, en lo que se refiere a la evaluación institucional de los establecimientos basada en estándares indicativos, la revisión internacional deja claro que éste es un mecanismo clave para promover la mejora continua y el fortalecimiento de las capacidades de los establecimientos, en el marco de un sistema de aseguramiento de la calidad. Este tipo de evaluaciones permite evaluar procesos, así como resultados cualitativos y más complejos, que son muy difíciles o imposibles de evaluar por medio de pruebas estandarizadas (Barber & Mourshed, 2008). Además, como lo releva la investigación, las escuelas efectivas son organizaciones que aprenden de la experiencia, puesto que evalúan permanentemente *¿cómo lo están haciendo?* a través de prácticas de revisión y evaluación de los procesos de la escuela como los propuestos.

Un primer aspecto a destacar en el ámbito de la evaluación institucional, es que el diseño propuesto sigue claramente aquellos criterios que la literatura identifica como buenas prácticas, tales como: estar basado en un modelo de escuela efectiva, tomar como punto de partida la autoevaluación institucional, considerar el proyecto educativo y las condiciones de contexto del establecimiento, dando origen a un informe en que se identifican las debilidades y fortalezas institucionales; así como que las recomendaciones deberán plasmarse en un plan de mejoramiento educativo (Brunner, 2007; Hopkins, 2008). Esto representa un sano equilibrio entre evaluación interna y evaluación externa.

No obstante este juicio positivo, un aspecto que puede limitar fuertemente el impacto de estas evaluaciones, es que el financiamiento para implementar los planes de mejoramiento sólo está asegurado para las escuelas básicas que reciben la subvención preferencial. En el caso de los liceos, esto no ocurre así, lo que podría transformar en “letra muerta” sus planes de mejoramiento.

Otro aspecto que también resulta preocupante es que, si bien consistentemente con la investigación y la experiencia internacional¹⁷, en el proyecto de ley se considera evaluar el desempeño de los sostenedores, la evaluación de estos actores parece confundirse con la evaluación de sus establecimientos, en circunstancias que lo que se requiere es una evaluación distinta que tenga como foco juzgar la capacidad y efectividad del sostenedor para apoyar al conjunto de sus establecimientos, lo que no puede entenderse simplemente como la sumatoria de los resultados individuales de sus establecimientos. De hecho, en la propuesta resulta evidente el contraste que existe entre el nivel de detalle con que se describen los procedimientos que se utilizarán para llevar a cabo la evaluación de los establecimientos educacionales y la falta de información sobre la forma en que se evaluará a los sostenedores. Esto

¹⁶ El error de clasificación corresponde a la probabilidad de que un establecimiento clasificado en una determinada categoría de desempeño, pertenezca a otra categoría.

¹⁷ Ver por ejemplo, los sistemas de evaluación de las Autoridades Locales de Educación de Inglaterra, Escocia, Gales, o de Distritos Escolares en Estados Unidos.

abre una serie de interrogantes tales como: si se utilizará la misma metodología para evaluar a los establecimientos y a los sostenedores, si se aplicará un mismo procedimiento para los distintos tipos de sostenedores, si existirá alguna consecuencia para aquellos sostenedores que resulten mal evaluados, si los sostenedores también deberán presentar un plan de mejoramiento, o si en casos extremos, serán objeto de una intervención.

Finalmente, en cuanto al sistema de acreditación de los sistemas de evaluación del desempeño de docentes y directivos, es importante señalar que, a diferencia de lo que contempla el proyecto de ley, la experiencia internacional muestra que los procesos de evaluación docente y directiva se considera más bien uno de los elementos claves de la evaluación institucional o de responsabilidad de las agencias encargadas de las políticas docentes. Por otro lado, sólo los establecimientos particulares subvencionados podrán postular voluntariamente a esta acreditación, dado que los establecimientos municipales ya poseen un sistema con una estructura y procedimientos comunes de evaluación docente, establecido por Ley. Además, llama la atención que en la propuesta tampoco se establecen incentivos concretos para que los establecimientos particulares subvencionados acrediten sus sistemas de evaluación.

3.3. Consecuencias

Uno de los aspectos críticos para el funcionamiento de un sistema de rendición de cuentas es la pertinencia y efectividad de las consecuencias asociadas al desempeño de los establecimientos, así como el grado de intervención externa previsto, en función de los resultados educativos.

En general, un principio ampliamente recomendado en la literatura es que el grado de intervención externa sea inversamente proporcional al desempeño de los establecimientos. Así en aquellos establecimientos que alcanzan los estándares esperados, la auto-evaluación debiera ser su principal mecanismo de mejoramiento continuo, y la supervisión externa debería ser más bien esporádica. Por el contrario, en aquellos establecimientos que no alcanzan los estándares esperados, se debería recurrir a una supervisión mucho más frecuente, entregando todo el apoyo necesario a los sostenedores, directivos y docentes (Brunner, 2007; Barber & Mourshed, 2008). En este ámbito, el proyecto de ley recoge claramente este principio, ya que en él se establece que los establecimientos clasificados en las dos categorías de desempeño más bajas, tendrán una evaluación institucional más frecuente y recibirán apoyo técnico pedagógico del Ministerio o de alguna persona o institución de asistencia técnica.

En cuanto al tipo de consecuencias asociadas a resultados, los sistemas de rendición de cuentas generalmente consideran reconocimientos y sanciones a los establecimientos, según su desempeño. En el caso de la propuesta de aseguramiento, los incentivos están principalmente dirigidos a aquellos establecimientos con alto o bajo desempeño, dado que los reconocimientos y sanciones establecidos, en principio, sólo apuntarían a los establecimientos clasificados con Buen Desempeño y con Desempeño Deficiente, respectivamente.

Por último, una consideración aparte merecen los potenciales efectos no deseados de los sistemas de rendición de cuentas, ya que han sido ampliamente documentadas algunas consecuencias negativas producto de su implementación. Entre estos destacan consecuencias tales como una alta concentración de establecimientos que atienden a estudiantes de escasos recursos en las categorías de desempeño más bajas, un incremento de la rotación de los directivos y docentes en el sistema, y un eventual estrechamiento del currículum (Perie *et al.*, 2007). Por esto, resultará fundamental prever un adecuado monitoreo del sistema de aseguramiento durante su implementación.

3.4. Apoyo a los Establecimientos

La experiencia internacional muestra claramente que incluso el mejor sistema de aseguramiento no tendrá los efectos deseados si no existen las capacidades de apoyo a los establecimientos. Para que un sistema de aseguramiento tenga éxito, debe existir un equilibrio entre la presión para mejorar el desempeño y el desarrollo de capacidades que permitan a los docentes, directivos, y establecimientos lograrlo. Si no se promueve el desarrollo de estas capacidades, es probable que las mejoras sean muy limitadas y superficiales, y que también aumenten las inequidades.

Consistentemente con la noción de que el apoyo resulta fundamental para un buen funcionamiento del sistema de aseguramiento, en el proyecto de ley se establece que los establecimientos podrán recibir apoyo del MINEDUC o a través de personas o instituciones de Asistencia Técnica (ATEs) inscritas en un registro. Sin embargo, cabe señalar que los desafíos de política en este ámbito son mayores.

La cobertura de las ATEs está muy concentrada en las grandes ciudades, su calidad es muy variada y en algunos casos cuestionable, y existe escasa información sobre su efectividad. Por esto, es indispensable el diseño de una política de regulación y desarrollo de capacidades. El Estado debiera asumir un rol más activo, desarrollando estándares de calidad y un sistema de acreditación y no sólo demandando exigencias básicas para pertenecer al registro ATE. Esto permitiría, una adecuada toma de decisiones respecto de los apoyos necesarios que la escuela necesita para iniciar o fortalecer su trayectoria de mejoramiento educativo. Así mismo, es indispensable que se inviertan recursos y esfuerzos para formar o fortalecer a las instituciones y personas que cumplen o cumplirán esta función en el sistema educativo (Muñoz y Vanni, 2008).

Por otro lado, el sistema de supervisión del MINEDUC es débil técnicamente y tiene una baja cobertura (Navarro *et al.*, 2002). En este sentido, es necesario repensar y fortalecer el sistema de supervisión ministerial en el marco de una modernización del Ministerio de Educación, puesto que sería ilusorio confiar totalmente en las capacidades y efectividad de las ATEs.

3.5. Comunicación de Resultados

Un aspecto clave para el funcionamiento de un sistema de aseguramiento, que habitualmente pasa desapercibido, es la comunicación de sus resultados a los

distintos actores educativos¹⁸. En la mayoría de los casos, la estrategia adoptada para informar a los actores, se basa en la elaboración de reportes públicos –impresos y/o electrónicos– en los que se informa sobre los resultados de cada establecimiento. No obstante, la eficacia de esta estrategia suele ser limitada dado que, muchas veces, estos informes no son lo suficientemente claros, no incluyen toda la información requerida por los usuarios para la toma de decisiones, resultando además muy extensos. De hecho, algunos críticos han llegado a plantear que constituyen una pérdida de recursos (tiempo, dinero, etc.), puesto que muchas veces terminan acumulando polvo en las estanterías de los directivos de los establecimientos (Educación Week, 1999) u ocupando memoria en desuso de los discos duros de sus computadoras.

En este ámbito, sin duda es un acierto que en la propuesta se establezca que toda la información recopilada, a partir de las evaluaciones de desempeño, será pública; sin embargo, será fundamental asegurar que los distintos reportes generados sean diseñados para satisfacer los propósitos del sistema, orientando eficazmente a los actores claves, respecto de las decisiones que se espera que ellos adopten, es decir, anticipar un “modelo de uso” de la información provista. Por ejemplo, si se elabora y distribuye un reporte a las familias sobre los resultados de aprendizaje de los estudiantes, a nivel individual, anticipar qué tipo de decisiones que se espera que adopten los padres y apoderados, a partir de la información recibida.

3.6. Institucionalidad

Finalmente, en el proyecto de ley se establece la separación de las funciones de diseño de políticas y apoyo, de la evaluación y de la fiscalización entre las nuevas instituciones. En este ámbito, la revisión de la mayoría de los sistemas educativos con mejor desempeño, muestra que, en general, la responsabilidad por el monitoreo de los resultados ha sido separada de la responsabilidad por mejorar tales resultados, en el convencimiento de que quienes son responsables del mejoramiento educativo, no pueden también ser responsables de verificar si las mejoras necesarias efectivamente han sido implementadas (Barber & Mourshed, 2008). Sin embargo, la separación institucional de la elaboración del currículo y los estándares en el Ministerio y la evaluación en la Agencia también conlleva riesgos para poder mantener el alineamiento entre estos elementos, cuestión fundamental para el buen funcionamiento de un sistema de rendición de cuentas (Barton, 2004).

Hasta la fecha, el currículo, los estándares de aprendizaje y las evaluaciones, se han elaborado en una misma institución (Unidad de Currículo y Evaluación), lo que ha permitido una gran articulación y alineamiento teórico-práctico entre estos. Las ventajas de este modelo han sido el uso fluido de evidencia proveniente de las evaluaciones para reformular permanentemente el currículo y elaborar los estándares; así como la posibilidad de anticiparse a los ajustes curriculares y experimentar la incorporación de nuevos contenidos evaluados en las pruebas piloto del SIMCE, para evitar desfases entre la medición y el currículo vigente, entre otros (Meckes, 2007). Por lo tanto, un desafío enorme es como generar mecanismos que permitan

¹⁸ Directivos, docentes, padres y apoderados, autoridades políticas y opinión pública.

mantener el alineamiento y la coherencia entre el currículo y las evaluaciones, considerando que las instituciones responsables de elaborarlos serán distintas.

4. DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES

El análisis de los elementos centrales de la propuesta de Sistema Nacional de Aseguramiento arroja múltiples desafíos a partir de los cuales es posible identificar un conjunto de recomendaciones para optimizar su diseño e implementación. A continuación se señalan las principales recomendaciones derivadas de este análisis, agrupándolas según la etapa del proceso de instalación del Sistema Nacional de Aseguramiento en que se les debería considerar.

4.1. Qué aspectos del diseño del Sistema pueden mejorarse

Sin duda, la primera recomendación que surge después de una revisión exhaustiva de la propuesta, es la necesidad lograr una mayor armonización entre las demandas asociadas al logro de los estándares de aprendizaje y al logro de los estándares indicativos, dado que no parece razonable que, en la práctica, un sistema que acertadamente incluye distintos tipos de estándares, solo contemple consecuencias asociadas al incumplimiento de los estándares de aprendizaje. Por esto, resulta fundamental asociar consecuencias de algún tipo, por ejemplo, a los resultados de las visitas evaluativas de los establecimientos o incluir los resultados de estas en la clasificación de los establecimientos.

También es importante señalar que se debería considerar la posibilidad de incorporar información relativa a resultados aprendizaje de una mayor cantidad de niveles educacionales y áreas curriculares, así como otros indicadores de la calidad, para llevar a cabo una clasificación válida de los establecimientos educacionales. En este sentido, resulta evidente que la toma de decisiones asociadas a la clasificación será mucho más justa, si se cuenta con más información acerca de la calidad de los procesos educativos que ocurren al interior de los establecimientos. Otra recomendación relacionada con la validez de la clasificación de los establecimientos, está dada por la necesidad de crear instancias y/o procedimientos sistemáticos que garanticen un alto grado de alineamiento entre el currículum, los estándares de aprendizaje, y las mediciones externas, a lo largo del tiempo; considerando la separación de funciones que se establece entre las nuevas instituciones.

Adicionalmente resulta indispensable que se prevean alternativas de solución explícitas para aquellos casos, en que no se cuente con mediciones de resultados de aprendizaje, tal como ocurre con los establecimientos de Educación Parvularia y Educación Especial. En ambos casos, la ley debería explicitar algún tipo de solución al respecto, como por ejemplo que la Agencia deba proponer alguna metodología para clasificar periódicamente a estos establecimientos según su grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje y/o de los estándares indicativos. Esto implicaría evaluar la factibilidad de diseñar e implementar sistemas de medición de aprendizajes para estos niveles o asumir que, en ambos casos, el cumplimiento

de los estándares indicativos tendría consecuencias asociadas, dado que incidiría en la clasificación de los establecimientos.

En cuanto a los incentivos establecidos actualmente en el proyecto de ley, también resulta indispensable incorporar estímulos o incentivos que apunten específicamente a aquellos establecimientos que sean clasificados en categorías “intermedias” –con desempeño Satisfactorio y Regular–, dado que probablemente la mayoría de los establecimientos educacionales resulte clasificado en estas. Un sistema de rendición de cuentas eficaz debería promover la mejora de todos los establecimientos del sistema educativo, y no focalizarse sólo en la mejora de un grupo reducido de éstos, considerando sus elevados costos de implementación.

Por otra parte, en relación con el apoyo a los establecimientos, es recomendable que en el proyecto de ley se indique que el Ministerio de Educación, más allá de ser responsable de la creación y gestión de un reglamento en que se establezcan solo los requisitos de ingreso y permanencia en el Registro Público de Entidades Pedagógicas y Técnicas de Apoyo, deberá implementar un sistema de acreditación de las ATEs, basado en el cumplimiento de estándares, que garantice la calidad de los servicios de apoyo que se prestarán a los establecimientos educacionales, así como políticas de desarrollo de las ATEs.

En el ámbito de la comunicación de resultados de los establecimientos a los distintos destinatarios de la información, es necesario que exista un mayor balance entre la información que se entregará a las distintas audiencias, respecto de la clasificación de los establecimientos y el cumplimiento de los estándares, puesto que si bien es acertado que el Ministerio, los sostenedores, y los padres y apoderados reciban la información acerca de la clasificación de los establecimientos para una adecuada rendición de cuentas. También es fundamental que los directivos y los docentes reciban información específica y detallada sobre el grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje y de los estándares indicativos, para retroalimentar sus prácticas y permitirles una evaluación continua del plan de mejoramiento de su establecimiento.

Tal como se indicó en el análisis, también es necesario resolver el tema del financiamiento de la implementación de los planes de mejoramiento y de la contratación de asistencia técnica externa, en especial en el caso de los liceos. Con este fin, una solución razonable podría ser extender la subvención educacional preferencial a la Educación Media, con lo que adicionalmente se contribuiría a resolver una deuda de equidad con aquellos liceos que atienden a los jóvenes más vulnerables.

Por último, un aspecto que merece especial atención es la inclusión en el proyecto de ley, del sistema de acreditación de los sistemas de evaluación del desempeño de docentes y directivos. Este componente de la Agencia podría resultar poco relevante para el funcionamiento adecuado del Sistema Nacional de Aseguramiento, si no se articula adecuadamente con el sistema de evaluación docente que se aplica en los establecimientos municipales y no se establecen incentivos concretos para que los establecimientos particulares subvencionados acrediten sus sistemas de evaluación. Esto no significa, que un sistema de evaluación docente no sea clave para el mejoramiento de nuestros establecimientos, pero ciertamente no es recomendable la existencia de dos sistemas de evaluación docente paralelos. En este sentido, pareciera ser más importante y efectivo analizar la posibilidad de extender el sistema

de evaluación docente que se aplica en el sector municipal al sector particular subvencionado con los ajustes que sean necesarios, lo que de paso facilitaría la creación de una nueva carrera profesional docente¹⁹.

4.2. Qué aspectos se deberían tener en cuenta para una adecuada implementación

Una vez que se promulgue la Ley actualmente en trámite en el Parlamento, se dará inicio a la implementación de la nueva institucionalidad, lo cual implicará una serie de desafíos a partir de los cuales es posible identificar un conjunto de recomendaciones para optimizar su instalación.

En primer lugar será necesario contar con los estándares de aprendizaje y los estándares indicativos de desempeño de la gestión institucional y de los docentes y directivos, para lo cual será necesario realizar un gran esfuerzo de coordinación entre las instituciones involucradas (Ministerio de Educación, Agencia de la Calidad y Consejo Nacional de Educación), así como llevar a cabo procesos de consulta lo más amplios posibles a los distintos actores sociales involucrados. Estas consultas, junto con aportar a una validación social de los estándares, contribuirán a crear una visión compartida de lo que significa una educación de calidad y a dar legitimidad a los sistemas de evaluación basados en estos (Banco Mundial, 2010).

Por otro lado, también será importante desarrollar estrategias que permitan anticiparse a los posibles efectos “no deseados” de la puesta en marcha del Sistema de Aseguramiento, para lo cual será indispensable realizar simulaciones o pilotos utilizando muestras de establecimientos, sostenedores, directivos, docentes o estudiantes, que permitan corregir *a priori* sus eventuales falencias. Dos buenos ejemplos en este sentido son realizar simulaciones del resultado de la clasificación de los establecimientos, a nivel regional, provincial y comunal, durante el proceso de búsqueda y selección de una metodología válida y confiable de clasificación, para evitar una concentración excesiva de los establecimientos que atienden a los estudiantes más vulnerables en las categorías de desempeño más bajas; y experimentar el formato y contenido de los reportes con información para los distintas audiencias, con el propósito de verificar una adecuada comprensión y uso de la información provista.

Otra recomendación importante en el ámbito del apoyo a los establecimientos, por parte del Ministerio de Educación, es que este último ofrezca capacitación a los docentes, directivos y sostenedores sobre la interpretación y uso de los resultados de las mediciones y evaluaciones, ya que éste es un mecanismo muy eficaz para contribuir a mejorar el uso de la enorme cantidad de información que se genera a partir de las evaluaciones externas. Del mismo modo es fundamental que la Agencia evalúe la incorporación de nuevas modalidades de reporte de los resultados de aprendizaje a docentes y directivos, que contribuyan a facilitar su comprensión y potenciar su uso pedagógico, como por ejemplo reportes de resultados desagregados por ejes de contenidos curriculares.

¹⁹ Ver Carrera Profesional Docente: Un Desafío para Chile, MINEDUC, 2009.

Finalmente, existe una serie de aspectos operativos de gran magnitud que deberían considerarse anticipadamente para facilitar la instalación de la nueva institucionalidad. Entre estos destacan: la creación de una mesa de trabajo para facilitar la coordinación entre las distintas instituciones de aseguramiento; la necesidad de destinar recursos para la elaboración oportuna de los reglamentos requeridos por la ley y para la creación de los registros de información; dar inicio a los procesos de búsqueda y selección del personal para las nuevas instituciones, y contar con una infraestructura adecuada y recursos suficientes para el funcionamiento de las instituciones del Sistema de Aseguramiento.

5. COMENTARIOS FINALES

Finalmente, si bien estamos convencidos de que la aprobación e implementación de este nuevo sistema de aseguramiento será un avance para nuestro sistema educativo, es necesario dejar en claro que este es sólo parte de un puzzle mayor que implica otras políticas. Los cambios necesarios para alcanzar una educación de calidad para todos no se agotan con este proyecto de ley, por lo que la implementación del Sistema de Aseguramiento no debe transformarse en el único tema de la agenda de reforma educativa.

Como nos recuerda Hopkins (2008), una de las grandes falencias de las reformas a gran escala en la mayoría de los países, de las cuales Chile no es una excepción, es que muchas veces se formulan e implementan políticas bien fundamentadas, pero aisladas del contexto más amplio del sistema escolar, sin articulación con otras políticas del sector educativo así como de otras políticas sociales. Sin embargo, lo que se requiere son estrategias de reforma sistémica que integren y permitan equilibrar y potenciar las distintas políticas en un enfoque global de cambio educativo.

Como sabemos, la calidad de un sistema educativo tiene como techo las capacidades de sus actores principales: docentes, directivos y sostenedores. Los sistemas de aseguramiento de la calidad no importa lo bien diseñados o implementados que estén; no pueden movilizar los recursos o las capacidades que los establecimientos no tienen. Es por esto que, como ha señalado Elmore (2002), las políticas de aseguramiento requieren considerar el “principio de reciprocidad”, es decir que las presiones para lograr los estándares tienen, recíprocamente, que corresponderse con el desarrollo de capacidades para lograrlos.

Ciertamente el Sistema de Aseguramiento de la Calidad tiene un fuerte énfasis en la presión, por lo que el gran desafío para los diseñadores de políticas es cómo complementarlo con políticas igualmente efectivas para el desarrollo de capacidades en los distintos niveles del sistema educacional (macro, meso y micro), de manera de alcanzar un justo equilibrio entre presión y apoyo. El principio que debe orientar estas políticas es que a grandes exigencias deben existir grandes apoyos porque, de lo contrario, se corre el riesgo de que sus efectos sean la desmoralización, la frustración y los conflictos (Schleicher, 2006).

No es el objetivo de este artículo desarrollar este punto, pero alcanzar este equilibrio supone, al menos, la implementación de políticas para la transformación de las capacidades docentes y sus condiciones de trabajo; el fortalecimiento del

liderazgo de los sostenedores y directivos; el mejoramiento de la organización y la gestión de la educación pública, y políticas para reducir la segregación y hacer más equitativo el sistema de financiamiento. Sin estas transformaciones, incluso el mejor sistema de aseguramiento, tendrá un impacto muy limitado.

REFERENCIAS

- Banco Mundial (2007). El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2010). Diseño de una nueva organización institucional para el aseguramiento de la calidad de la educación: Lecciones para la República de Chile de experiencias internacionales y locales. Washington, D.C.
- Barber, M. (2004). The Virtue of Accountability: system redesign, inspection and incentives in the era of informed professionalism. *Journal of Education*, Vol. 185, N° 1, pp. 7-38.
- Barber, M. & Mourshed, M. (2008). Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. Documento de Trabajo N° 41, PREAL. Santiago, Chile.
- Barton, P. (2004). Unfinished Business: More Measured Approaches in Standards-Based Reform. Educational Testing Service, Policy Information Report. Princeton, NJ.
- Beyer, H. (2007). Un sistema educativo con mejores y más fuertes instituciones. UDP/ Expansiva. Santiago, Chile.
- Brunner, J.J. (2007). *Aseguramiento de la Calidad: Pieza Clave*, en Brunner, J.J. y Peña, C. (coords.), La Reforma al Sistema Escolar: Aportes para el Debate. Universidad Diego Portales y Universidad Adolfo Ibáñez. Santiago, Chile.
- Carnoy, M, and Loeb, S. (2002). Does external accountability affect student outcomes? A cross-state analysis. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 24, N° 4 (winter): 305-331.
- Casassus, J. (2007). Evaluación educativa, segmentación social y pérdida de calidad, UMCE, Santiago, Chile.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. (2006). Informe Final, Santiago, Chile.
- Cox, C. y González, P. (1998). *Educación: de Programas de Mejoramiento a Reforma*. En R. Cortázar y J. Vial (Eds.), *Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*. Santiago, Chile: CIEPLAN/Dolmen.
- Cox, C. (2003). *Las políticas educacionales en Chile en las últimas dos décadas del siglo XX*. En Cox (Ed.), *Políticas Educativas en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Education Week (1999). Quality counts '99: Rewarding results, punishing failure. *Education Week*, 18 (17).
- Elmore, R. (2002). Bridging the Gap Between Standards and Achievement. Albert Shanker Institute. Washington, D.C.
- Eyzaguirre, B. & Le Foulon, C. (2001). La Educación Chilena en Cifras. *Estudios Públicos* N° 84. Centro de Estudios Públicos. Santiago, Chile.
- Fuhrman, S. (1999). The New Accountability. Consortium for Policy Research in Education, Policy Briefs. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Graduate School of Education.
- García Huidobro, J.E. (2008). Comentarios a Proyecto de Ley sobre Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media. Presentación realizada en la Comisión de educación del Senado, Octubre, Valparaíso.
- Goldschmidt, P. *et al.* (2005). Policymakers' Guide to Growth Models for School Accountability: How do Accountability Models Differ? Council of Chief State School Officers Report. Washington, D.C.

- Hanushek, E. y Raymond, M. (2005). Does school accountability lead to improved student performance? *Journal of Policy Analysis and Management* 24, N° 2 (spring): 297-327.
- Hargreaves, A. (2003). Enseñar en la Sociedad del Conocimiento. Octaedro. Barcelona, España.
- Hopkins, D. (2007). Control de Calidad y Reformas a Gran Escala: Lecciones para Chile. Ministerio de Educación - BID - OECD. Santiago, Chile.
- Hopkins, D. (2008). Cada Escuela una Gran Escuela: El potencial del liderazgo Sistémico. Ed. Santillana. Buenos Aires, Argentina.
- Meckes, L. (2007). Evaluación y estándares: logros y desafíos para incrementar el impacto en calidad educativa. *Revista Pensamiento Educativo* N° 40. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (2005). *Calidad de la educación chilena: una asignatura pendiente*. En Meller, P. (Ed.). La Paradoja Aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema. Santiago, Chile: Editorial Taurus.
- Mineduc (2003). Evaluación de Aprendizajes para una Educación de Calidad, Comisión para el Desarrollo y Uso del SIMCE. Santiago, Chile.
- Mineduc (2007). Documento de trabajo Superintendencia de Educación. Manuscrito.
- Mineduc (2009). Resultados Nacionales SIMCE 2008. Unidad de Currículum y Evaluación, Ministerio de Educación. Santiago, Chile.
- Montt, P., Elacqua, G., González, P., Raczynski, D. y Pacheco, P. (2006). Hacia un Sistema Escolar Descentralizado, Sólido y Fuerte. El Diseño y las Capacidades hacen la Diferencia. Serie Bicentenario. Ministerio de Educación. Santiago, Chile.
- Montt, P. (2009). El Desafío de la Calidad en la Educación. *Revista Estudios Sociales* N° 117. CPU. Santiago, Chile.
- Muñoz, G. & Vanni, X. (2008). Rol del Estado y de Agentes Externos en el Mejoramiento de las Escuelas: Análisis en torno a la Experiencia Chilena. REICE. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(4), pp. 47-68.
- Navarro, L. y Pérez, S. con Aránguiz, G., Molina, M. y Hernández, R., (2002). Tendencias en supervisión escolar: la supervisión técnico-pedagógica en Chile. IIPPE/UNESCO.
- OCDE (2004a). What Makes Schools System Perform? Seeing School System Through the Prism of PISA. OCDE, París.
- OCDE (2004b). Revisión de Políticas Nacionales de Educación. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Chile, París.
- OCDE (2007). PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World, Vol. 1. OCDE, París.
- Perie, M.; Park, J. & Klau, K. (2007). Key Elements for Educational Accountability Models. Council of Chief State Schools Officers (CCSSO). Washington, D.C.
- Proyecto de Ley sobre Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media (Boletín 5.083-04).
- Raudenbush, S. (2004). Schooling, Statistics, and Poverty: Can We Measure School Improvement? Educational Testing Service, William H. Angoff Memorial Lecture Series. Princeton, New Jersey, USA.
- Schleicher, A. (2006). La mejora de la calidad y de la equidad en la educación: retos y respuestas políticas. Documento Básico XX Semana Monográfica de la Educación. En *Políticas Educativas de éxito: Análisis a partir de los informes de PISA*. Madrid, España: Ed. Santillana.
- Valenzuela, J.; Bellei C. & De los Ríos, D. (2009). Evolución de la segregación socioeconómica y su relación con el financiamiento compartido: El caso chileno. En Selección de Investigaciones Primer Concurso FONIDE: Evidencias para Políticas Públicas en Educación. Ministerio de Educación. Santiago, Chile.
- Weinstein, J. Y Muñoz, G. (2009). *Calidad para Todos: la Reforma Educacional en el Punto de Quiebre*. En Bascañan y otros (Ed.), Más acá de los sueños, más allá de lo posible: la Concertación en Chile. Volumen II. Santiago de Chile: LOM.

SELECCIÓN E
INTEGRACIÓN SOCIAL,
¿ASIGNATURA PENDIENTE?

8.

Segregación Escolar en Chile

*Juan Pablo Valenzuela**

*Cristian Bellei***

*Danae De Los Ríos****

1. ¿QUÉ ES LA SEGREGACIÓN ESCOLAR?

En Chile ha habido escaso interés académico y político por el tema de la segregación educativa. Si bien han existido estudios sobre segregación residencial se observa limitado interés por analizar otras formas de segregación. En el campo educativo, sólo recientemente se ha comenzado a discutir sobre segregación escolar, existiendo cierta confusión respecto de su magnitud y relevancia. Esta primera sección busca proporcionar un análisis del concepto, distinguiéndolo de otros fenómenos relacionados, pero no equivalentes.

En Estados Unidos, a diferencia de Chile, la preocupación por la segregación educativa tiene una larga tradición académica y política. Hace poco más de medio siglo, la Corte Suprema Americana declaró ilegal la segregación escolar racial, reemplazando la noción dominante desde fines del siglo XIX que prescribía que los alumnos de diferentes razas recibieran una educación “separada pero igualitaria”. La Corte afirmó que las escuelas segregadas eran intrínsecamente desiguales y en esa medida inaceptables.

Es en el campo de los estudios urbanos donde el estudio de la segregación ha tenido un mayor desarrollo. Uno de los primeros trabajos en esta materia es el de Park que la define como la relación entre la distancia física y social de determinados grupos o individuos (Park, 1926). Por ello se entiende que la segregación tiene una dimensión social que se refiere a la ausencia de interacción entre grupos sociales y una dimensión geográfica referida a la desigual distribución de grupos en un espacio físico determinado (Rodríguez, 2001).

* Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE), Departamento de Economía y Núcleo Milenio sobre Condición Docente, Universidad de Chile.

** Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) y Núcleo Milenio sobre Condición Docente, Universidad de Chile.

*** Centro de Investigación en Creatividad y Educación Superior (CICES), Universidad de Santiago de Chile y Núcleo Milenio sobre Condición Docente, Universidad de Chile.

Así, aunque no existe una definición única de segregación, ésta puede ser entendida como la diferencia distributiva de diversos grupos sociales entre distintas unidades de organización y/o asociadas a un determinado territorio o zona geográfica (James & Taeuber, 1985). De esta forma, en estudios de segregación residencial, ésta se refiere al grado de proximidad espacial que tienen las personas que comparten un mismo atributo social como etnia o condición económica (White, 1983; Jargowsky, 1996; Arriagada & Rodríguez, 2003; Sabatini, Cáceres, & Cerda, 2001).

Ciertamente, el concepto de segregación es multidimensional, puesto que se manifiesta en diferentes aspectos que pueden ser analizados separadamente, siendo la “similitud” y la “exposición” los dos más estudiados (Massey & Denton, 1988; Gorard & Taylor, 2002). El grado de similitud o igualdad se refiere a la diferencia en la distribución de grupos de la población en unidades geográficas de una ciudad. En otras palabras, apunta a conocer el desbalance en la distribución espacial de la población con algún atributo social específico. La similitud no es una medida absoluta sino relativa, es decir, un grupo está segregado si está distribuido en forma diferente a otro grupo sobre las unidades geográficas particulares.

El grado de exposición, por su parte, se refiere a la intensidad con que los miembros de un grupo o categoría social (entendido como el grupo de minoría o vulnerable) interactúan con individuos de su misma condición o con personas de otros grupos (de mayoría o no vulnerables), por lo cual está asociado a la probabilidad de interacción entre los miembros de diferentes grupos sociales. La dimensión de exposición apunta a la segregación como una situación de aislamiento relativo entre grupos sociales diferentes.

El estudio de la segregación escolar ha requerido de la adaptación de algunas de las nociones desarrolladas en los estudios residenciales. Como puede apreciarse, la cuestión crucial en el análisis de la segregación urbana es la imbricación que se produce entre la geografía física y social para determinar el grado en que personas pertenecientes a diferentes categorías sociales comparten experiencias o situaciones comunes. Dos elementos son críticos en este sentido: identificar las categorías sociales respecto de las cuales preocupa su segregación y definir la unidad de agregación relevante para preguntarse por su nivel de segregación.

En principio, es posible preguntarse por el grado de segregación escolar de cualquier categoría social. Los estudios clásicos en la materia se refieren a la segregación experimentada por la población negra en Estados Unidos, lo cual puede ser extendido a cualquier otro grupo racial o étnico. Es importante notar, sin embargo, que la frontera que define a los grupos raciales y étnicos no es tan marcada como el sentido común sugiere y hay en su trazo una buena dosis de arbitrariedad. Mucho más clara puede ser la definición de género que divide a hombres y mujeres, siendo también posible el estudio de la segregación experimentada por las mujeres dentro del sistema escolar.

¿Qué determina entonces la relevancia que ha tenido el estudio de la segregación de una u otra categoría social? La cuestión fundamental ha sido la creencia en que determinadas diferencias o desigualdades afectan, de manera más significativa, las perspectivas de desarrollo de las personas. En el caso chileno, sin negar la existencia de múltiples canales de desigualdad, pareciera que la estratificación socioeconómica representa una de las formas de segregación más relevante y, comparada con las

fronteras raciales, étnicas o de género, bastante más arbitraria al momento de ser definida.

Por otra parte, la definición del “espacio” sobre el cual cabe la pregunta acerca de la distribución de las diferentes categorías sociales debe también tener sentido conceptual y práctico. Nótese que en este aspecto los estudios sobre segregación escolar tienen una clara ventaja sobre los estudios de segregación residencial ya que mientras, en estos últimos la definición del “barrio” es extremadamente arbitraria, la educación institucionalizada encuentra en el establecimiento escolar su “barrio” natural. La experiencia escolar está fuertemente determinada por la escuela o el liceo al que se asiste puesto que las interacciones sociales relevantes se dan fundamentalmente a ese nivel¹; asimismo, los recursos humanos y materiales que afectan la experiencia escolar se distribuyen diferencialmente a nivel de los establecimientos educacionales.

Para el estudio de la segregación educativa en Chile esta precisión es muy importante. Muchas veces se ha afirmado que la unidad de agregación relevante es la dependencia de los establecimientos, lo que ha llevado a algunos a señalar, por ejemplo, que los establecimientos particular-subvencionados no están segregados puesto que a ellos asisten alumnos de todos los niveles socioeconómicos, omitiendo la cuestión fundamental acerca del perfil socioeconómico de los distintos establecimientos de dicha dependencia. Insistimos, por ello, que desde el punto de vista de la experiencia educacional de un alumno, lo relevante es preguntarse por la composición socioeconómica de la escuela a la que asiste.

Por ello, la segregación socioeconómica de la población escolar debiera ser entendida, a nuestro , como la desigual (“desbalanceada”) distribución, entre las escuelas, de alumnos de diferentes condiciones sociales y económicas.

2. ¿QUÉ EFECTOS TIENE LA SEGREGACIÓN SOBRE LA EDUCACIÓN ESCOLAR Y EL APRENDIZAJE DE LOS ALUMNOS?

Antes de discutir acerca de las posibles consecuencias de la segregación escolar, es bueno precisar que los efectos negativos de la segregación residencial (racial y socioeconómica) están bien establecidos en la literatura internacional, especialmente norteamericana, en las dimensiones laboral, educativa y de salud. Se han documentado efectos negativos de la segregación en las oportunidades laborales de las personas de grupos minoritarios (Cutler & Glaeser, 1997; Ananat, 2006; Larrañaga & Sanhueza, 2007), así como en diferentes dimensiones de su salud (Kling, Liebman, & Katz, 2006; Harding, 2003), e incluso en la eficacia política de los grupos segregados (Ananat & Washington, 2006).

En cuanto a los efectos de la segregación residencial en la educación, se ha encontrado que las personas de grupos “minoritarios” (especialmente minorías raciales, pero también sectores pobres) que crecen en barrios segregados alcanzan menores

¹ La sala de clases es también un nivel relevante, como ha mostrado la literatura. El punto aquí es que niveles superiores al establecimiento escolar son mucho menos relevantes (sí es que lo son en algún sentido).

logros educacionales que personas equivalentes que crecen en comunidades más heterogéneas (Kaufman & Rosenbaum, 1992; Rosenbaum, 1995; Cutler & Glaeser, 1997; Vartanian & Gleason, 1999; Harding, 2003; y Ananat, 2006 para Estados Unidos; Garner & Raudenbush, 1991, para Escocia; Larrañaga & Sanhueza, 2007, para Chile). Finalmente, se ha podido establecer que estas consecuencias negativas de la segregación son evitables, puesto que se ha constatado que los programas de desegregación mejoran la salud mental de las personas, aumentan los resultados educacionales de los jóvenes y reducen sus conductas de riesgo (Kling, Liebman, & Katz, 2006).

La presencia de efectos negativos de la segregación residencial podría ser suficiente argumento para extender esta preocupación hacia la segregación escolar. Sin embargo, esta preocupación se ve doblemente justificada en la medida en que muchos de los efectos negativos asociados a la segregación residencial que han sido identificados se refieren, precisamente, a una disminución de las oportunidades educativas y de logro escolar de las personas afectadas por la segregación. Es decir, los estudios acerca de la segregación urbana sugieren que la educación es un campo sensible a sus efectos.

El hecho de que los establecimientos educacionales varíen entre sí en cuanto a la composición socioeconómica de los alumnos podría ser simplemente anecdótico; después de todo, las escuelas son bastante heterogéneas en varios aspectos, sin que ello se constituya en motivo de preocupación. En efecto, la visión tradicional sobre la oportunidad educativa limita sus expectativas a la garantía de acceso o cobertura. Bajo dicha mirada las categorías sociales excluidas no experimentan segregación escolar, problema que emerge sólo cuando pensamos en la calidad educativa que forma parte de un nivel más exigente de oportunidades educativas.

Sin embargo, aun para quienes están preocupados de la calidad educacional, tampoco es evidente que la segregación escolar deba ser parte de sus inquietudes; por un lado, el sistema escolar ha estandarizado gran parte de las condiciones que parecen relevantes para la calidad educativa (provisión por un profesional, currículo nacional, tiempo escolar, textos de estudio, etc.); por otro, aunque se sabe que muchas de las dimensiones más complejas de la calidad educativa varían entre escuelas y aulas (la práctica pedagógica, el clima de aula, etc.), no es claro cómo se podría vincularlas con el grado de segregación socioeconómica de los alumnos. Por ello, no es obvio que la segregación escolar sea una dimensión relevante de los sistemas escolares o de la experiencia educacional de los alumnos.

Es posible agrupar en tres grandes dimensiones los argumentos que fundamentan una preocupación especial por la segregación socioeconómica de la población escolar. La primera se refiere a la calidad y riqueza de la experiencia formativa de los alumnos, especialmente en sus aspectos cívicos y de integración social. Como se sabe, la escuela y el liceo han sido concebidos como espacios de socialización que enriquecen a los sujetos, porque complementan la experiencia familiar, especialmente en términos de introducir a los estudiantes en las complejidades de la vida social, una de cuyas características fundamentales es la convivencia con personas de diferente condición socioeconómica.

Bajo esta perspectiva, la segregación escolar empobrece inevitablemente dicha función formativa, tanto para los grupos privilegiados como para los grupos vulnerables.

Ciertamente, no es fácil identificar los efectos específicos de la segregación en este dominio, sin embargo, existe una preocupación creciente en nuestras sociedades por la falta de espacios de convivencia ciudadana entre personas provenientes de diferentes grupos socioeconómicos, lo cual es interpretado por muchos analistas como un factor de riesgo para la integración social y el sentido de pertenencia a una comunidad, imprescindibles para garantizar lo que se ha llegado a denominar el “capital social” de los países.

La segunda dimensión también apunta a la calidad educativa, pero en un sentido más restringido, aunque no menos importante, referido a la igualdad de oportunidades en el logro de objetivos académicos entre los alumnos. En efecto, dado que la educación es un proceso interactivo entre el profesor y los estudiantes, y de los estudiantes entre sí, las personas que componen la escuela y la sala de clases (sus capacidades, recursos, actitudes, preferencias) son un recurso esencial de la experiencia educacional.

Diversas investigaciones dan cuenta de que escuelas menos segregadas generan mejores resultados escolares e incluso mejores resultados de acceso y permanencia en la educación post-secundaria (Orfield, 2001). Así, disminuir la segregación de los estudiantes por nivel socioeconómico debiese ser un objetivo relevante en la búsqueda de una educación de mayor calidad y equidad.

Los mecanismos causales que conectan la segregación escolar con la desigualdad de logros educacionales han resultado ser bastante sofisticados y diversos (muchos de ellos poco estudiados aún). Por una parte, existe un efecto directo asociado con la convivencia y la interacción entre los alumnos: dado que los alumnos de peor condición socioeconómica provienen de familias con menores recursos socioculturales, estos se benefician de la interacción con alumnos con mayores recursos. Por otra, existe un conjunto de efectos indirectos asociados a la segregación escolar: las escuelas con mayor proporción de alumnos pobres tienen mayores dificultades para conseguir un mejor cuerpo docente y, en general, para proveerse de mejores recursos educacionales, tanto materiales como humanos.

La tercera y última dimensión se sitúa en el plano de las políticas educacionales y en la posibilidad de aplicar programas exitosos de mejoramiento escolar, es decir, en términos institucionales. Es sabido que las políticas sociales (la educación entre ellas) destinadas a mejorar las condiciones de las personas y grupos desfavorecidos enfrentan problemas adicionales que limitan su efectividad cuando deben abordar fenómenos como la concentración de la pobreza. La segregación de las personas vulnerables agrega a su vulnerabilidad individual, la vulnerabilidad colectiva de su grupo, lo cual las hace aun más vulnerables, arriesgando instalar fenómenos de exclusión y desintegración crónicos. Estas dinámicas han sido ampliamente documentadas en el estudio de políticas educacionales. Por ello, desde este punto de vista, no se trata tanto de que la desegregación sea una solución al problema educacional de los más pobres, sino que la segregación dificulta las posibles soluciones a dichos problemas.

Hay dos características importantes de la educación escolar, especialmente notorias en esta época, que están detrás de este fenómeno y que no son siempre evidentes para la observación intuitiva. La primera es que –a diferencia de otros “servicios”– la educación no es producida completamente por el oferente y “entregada” al usuario,

sino que es “coproducida” entre ambos; esto hace que incluso la estandarización (o igualación) de los “insumos y condiciones” en que se desempeñan las escuelas y los docentes no sea una garantía de igualdad de oportunidades, porque estos interactúan con los contextos humanos que conforman la comunidad escolar. Ciertamente, en un sistema segregado es mucho más difícil siquiera igualar dichos recursos.

La segunda característica es que la educación, para ser relevante, precisa estar en constante transformación, demanda que se ha agudizado por los nuevos requerimientos de la sociedad a la escuela. Este esfuerzo constante de renovación obliga a implementar recurrentemente procesos de mejoramiento escolar casi siempre impulsados “desde fuera” (la comunidad, los niveles superiores del sistema escolar y el campo político). Las escuelas segregadas pertenecen a comunidades con menos recursos y tienden a tener menor relevancia política para las autoridades, todo lo cual hace menos probable la ocurrencia de procesos exitosos de mejoramiento escolar.

La investigación académica ha acumulado evidencia acerca de cómo se manifiestan los efectos de la segregación escolar en las tres dimensiones mencionadas siendo el “efecto par” o “efecto de composición” un campo de creciente interés analítico y empírico. La idea básica detrás de este concepto sugiere que si se concentran en determinadas escuelas o salas, alumnos de menores capacidades o recursos, estos tendrán menos oportunidades de lograr aprendizajes, pues la mayor parte de sus compañeros presentará similares atributos o dificultades. Nótese que el “efecto par” no se reduce a la interacción directa entre alumnos, sino también a los efectos indirectos mediados por las prácticas docentes (afectadas por la interpretación que los docentes hacen sobre la composición social de sus alumnos) y por las diferencias de acumulación de recursos y capacidades (ambos en un sentido amplio) asociadas a la composición de la matrícula.

La vinculación entre la composición social de las escuelas y las aulas, y los procesos y resultados educacionales experimentados por los alumnos ha sido estudiada por la sociología de la educación desde los años cincuenta en Estados Unidos y desde los sesenta en Europa, especialmente en Francia e Inglaterra. Para esta tradición académica existen pocas dudas acerca de la existencia de una asociación positiva entre oportunidades de aprendizaje y composición social del aula y la escuela. Sin embargo, apelando a estándares contemporáneos de metodología de investigación, algunos han levantado dudas acerca de la demostración de tal vínculo causal, lo que ha suscitado un activo empeño por desarrollar estudios que permitan realizar inferencias causales acerca del mencionado vínculo. Así, investigaciones recientes han mejorado las técnicas econométricas empleadas sugiriendo que los “efectos de composición” serían positivos y estadísticamente significativos (ver por ejemplo, Evans, Wallace, & Schwab, 1992; Gaviria & Raphael, 2001; Sacerdote, 2001; Angrist & Lang, 2004; Hoxby, 2000; Hoxby & Weingarh, 2006; Schindler, 2003; Ding & Lehrer, 2006; Duflo, 2008).

La naturaleza del “efecto par” está siendo intensamente debatida ya que no existe consenso sobre si éste es constante o decreciente, y si afecta de forma homogénea a diferentes personas u estudiantes (Ammermueller & Pischke, 2006; Hoxby & Weingarh, 2006). Por una parte, si el “efecto par” tiene un rendimiento decreciente en el aprendizaje sería posible hipotetizar que las acciones que tienden a profundizar la segregación escolar generarán una reducción en los logros educacionales a nivel

agregado; en otras palabras, la segregación sería crecientemente ineficiente para el sistema escolar visto en su conjunto. Desafortunadamente, la evidencia sobre este aspecto es muy limitada.

Por otro lado, considerando sólo los efectos en el logro académico de los alumnos, los estudios tienden a coincidir en que escuelas y clases menos segregadas benefician comparativamente más a los alumnos más “vulnerables” (ya sea en términos económicos, raciales, o académicos). La mayor discrepancia se focaliza en si los alumnos “aventajados” son también beneficiados en contextos heterogéneos, si les es indiferente (como sugieren Angrist & Lang, 2004), o si son perjudicados como sugieren Hoxby (2000) y Schindler (2003). Está demás enfatizar la relevancia que tiene para el debate sobre la segregación escolar el avanzar en la clarificación de estas interrogantes.

3. ¿CUÁL ES LA MAGNITUD DE LA SEGREGACIÓN ESCOLAR EN CHILE?

La estimación del grado de segregación educacional ha sido un tema de reciente interés académico y político. Previamente, la falta de evidencia empírica en esta materia, se suplía con opiniones, algunas de las cuales sugerían que la segregación no era un gran desafío para la agenda de reformas educativas. Investigadores y diseñadores de políticas consideraban que la segregación no era crítica, no estaba incrementándose y que las reformas educacionales implementadas no estaban generando mayores grados de segregación (González, 2006; Beyer, 2007). Ciertamente, otros señalaban que el sistema escolar estaba experimentando un claro proceso de segregación social derivando en una educación en *ghettos* (García-Huidobro & Bellei, 2003) e identificaban al financiamiento compartido como uno de sus factores (Cox, 2003).

La carencia de investigación en esta materia ha comenzado a ser resuelta en los últimos años (Hernando & Gallego, 2009; Valenzuela, Bellei & De los Ríos, 2009; Elacqua, 2009). Sin embargo, los resultados obtenidos por los estudios disponibles, en cuanto al grado de segregación, como a su evolución temporal, son inconsistentes entre sí. Mientras Valenzuela, Bellei & De los Ríos (2009) concluyen que el grado de segregación es elevado y ha experimentado un leve incremento, Elacqua (2009) señala que el grado de segregación en Chile no sería elevado (sino que incluso comparable con países desarrollados) y que existiría una reducción del mismo en los últimos años.

Tal como Valenzuela, Bellei & De los Ríos (2009) han sugerido, la medición de la segregación socioeconómica escolar² más utilizada, tanto por sus atributos estadísticos, simplicidad y comparabilidad intertemporal, es el Índice de Disimilaridad (Allen & Vignoles, 2006; Duncan & Duncan, 1955). Este índice estima el porcentaje de estudiantes vulnerables, que debe transferirse de establecimientos escolares para que exista una distribución homogénea de estos entre todos los establecimientos

² En forma similar podría estimarse para la condición étnica de los estudiantes (ver Elacqua, 2009), resultados educativos (ver Guinguis, 2008), género u otro atributo individual.

educativos de un determinado territorio. El Índice de Disimilaridad o Índice de Duncan tiene un rango entre 0 y 1, donde valores más cercanos a 0 dan cuenta de la inexistencia de segregación del grupo de estudiantes analizados entre los establecimientos escolares, mientras que valores cercanos a 1 dan cuenta de una mayor segregación. La literatura especializada indica que valores de 0,6 y más corresponden a situaciones de hipersегregación (Glaeser & Vigdor, 2001)³.

Una vez resuelta la estrategia metodológica para medir el grado de segregación, es relevante determinar qué se entenderá por condiciones socioeconómicas de los estudiantes y el grupo específico sobre el cual se quiere determinar el grado de segregación. Aquí se ha definido la situación socioeconómica de los estudiantes como un índice estimado en base a componentes principales, a partir del nivel educativo alcanzado por los padres y del ingreso per cápita de los estudiantes, antecedentes recogidos de la encuesta complementaria de familia que se obtiene junto a la aplicación de las pruebas SIMCE.

Las ventajas de esta definición es que se basa en antecedentes similares a los que el Ministerio de Educación utiliza para identificar el nivel socioeconómico de las escuelas, tiene antecedentes actualizados para cada año en que se aplica la prueba SIMCE, es particular a cada grado que participa de la prueba (4° básico, 8° básico y 2° medio), y permite seleccionar fácilmente un mismo porcentaje de estudiantes vulnerables o de elite (por ejemplo, el diez, veinte o treinta por ciento de éstos), lo que es crítico para análisis de comparabilidad intertemporal, no tan sólo a nivel nacional, sino que también a nivel internacional.

Un indicador alternativo de la condición socioeconómica de los estudiantes y las escuelas es el Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) que estima anualmente la Junta Nacional de Ayuda Escolar y Becas (JUNAEB), el cual es utilizado por el MINEDUC para programas de alimentación. Este indicador, a pesar de estar disponible, presenta varias debilidades: cambia su cobertura anual, no es sensible entre los colegios privados y los que no están interesados en participar del programa, experimenta gran variabilidad año a año, lo que impide su comparabilidad en el tiempo y entre tipos de establecimientos. Elacqua (2009) utiliza este indicador para sus estimaciones —excluyendo de la estimación a los colegios particulares pagados—, la cual es la principal explicación de las diferencias encontradas con el trabajo previo de los autores.

Al considerar la segregación del 30% de los estudiantes de menor nivel socioeconómico, los resultados indican que Chile presenta una condición de alta segregación escolar⁴. Recientes mediciones del índice D alcanzan entre 0.50-0.54 dependiendo del grado a que asisten los estudiantes. Al mismo tiempo, la evolución

³ Para una explicación detallada del Índice de Duncan ver Valenzuela, Bellei & De Los Ríos, 2009.

⁴ Al considerar variables de vulnerabilidad asociadas a los estudiantes cuyas madres poseen hasta educación básica completa o con menos de educación media completa, los porcentajes de estudiantes con estas características varían considerablemente año a año, lo cual afecta directamente la estimación del índice de disimilaridad, impidiendo determinar si la evolución del grado de segregación se debe a la evolución del porcentaje de niños con la característica analizada o por un efectivo cambio en las condiciones de segregación.

intertemporal del mismo da cuenta que esta situación crítica no se ha reducido, por el contrario, presenta un leve incremento durante la última década.

Por otro lado, al analizar la situación del 30% de los estudiantes de mayor nivel socioeconómico se puede concluir que el índice D presenta condiciones de hipersegregación en todos los niveles para los cuales existe información (4° básico, 8° básico y 2° medio).

Tabla 1 Segregación escolar a nivel nacional por NSE de las familias de los estudiantes

	Índice de Duncan: 30% de menor NSE									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
4° Básico	0,51						0,53	0,53	0,54	0,54
8° Básico		0,50							0,53	
2° Medio			0,43					0,50		0,50
	Índice de Duncan: 30% de mayor NSE									
4° Básico	0,58						0,60	0,60	0,60	0,61
8° Básico		0,58							0,59	
2° Medio			0,57					0,61		0,61

Adicionalmente, el grado de segregación escolar es mayor entre los establecimientos subvencionados particulares que entre los colegios públicos, mientras que entre los colegios particulares pagados alcanza niveles extremos para el caso de los estudiantes de menor nivel socioeconómico, lo cual es consistente en un escenario donde muy pocos estudiantes con esta característica asisten a establecimientos particulares pagados (Valenzuela, Bellei & de los Ríos, 2009).

La alta segregación escolar por nivel socioeconómico podría ser una característica común entre países del mismo nivel de desarrollo de Chile. Utilizando los datos de PISA^{5, 6} para estimaciones comparables del índice D (Figuras 1 y 2) se obtiene que Chile alcanza junto con Tailandia, los mayores niveles de segregación

⁵ Una oportunidad para desarrollar una comparación internacional del grado de segregación por nivel socioeconómico se presenta con los resultados de las pruebas PISA, donde Chile ha participado en los años 2000 y 2006. PISA es representativa a nivel de los establecimientos del país, aplicando los tests a una muestra aleatoria de hasta 35 estudiantes de 15 a 16 años de edad. En Chile, estos corresponden mayoritariamente a estudiantes que se encuentran cursando 2° año de enseñanza media. La estimación del grado de segregación escolar por NSE es posible dado que las bases de datos públicas de estas pruebas entregan antecedentes de los factores de expansión para transformar estas muestras a los niveles de la población escolar total de esta edad, al mismo tiempo que se entrega un índice de NSE construido en base a la escolaridad de los padres, condición laboral de los mismos, bienes materiales y capital cultural, el cual puede ser asimilado al construido para el presente trabajo.

⁶ Dado su carácter muestral, las estimaciones de índices de segregación basados en PISA pueden presentar sesgos por sobreestimación, especialmente explicados por el pequeño tamaño de las muestras de colegios y estudiantes participantes en cada país (Ramson, 2004). Sin embargo, las reestimaciones realizadas por Jenkins et al. (2006) por medio de bootstrap dan cuenta que el rango de las estimaciones de los intervalos de confianza de las medias de los índices D son bastante similares entre los países participantes de PISA.

Figura 1 Ranking de Países por Segregación Escolar PISA 2006 - Índice de Duncan
(30% de Niños con Menor Índice Sociocultural de PISA)

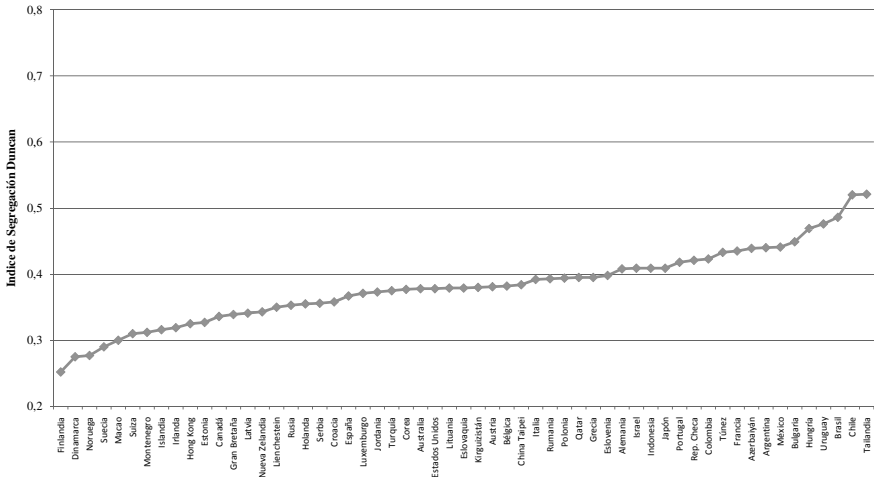
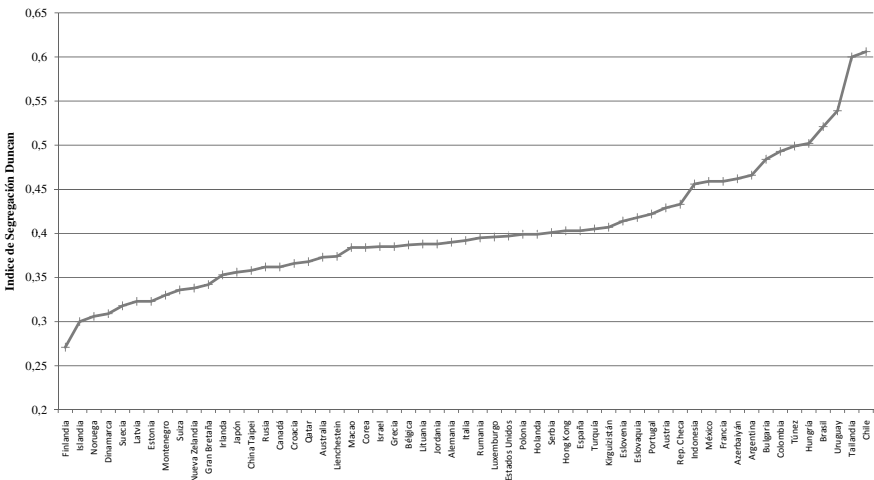
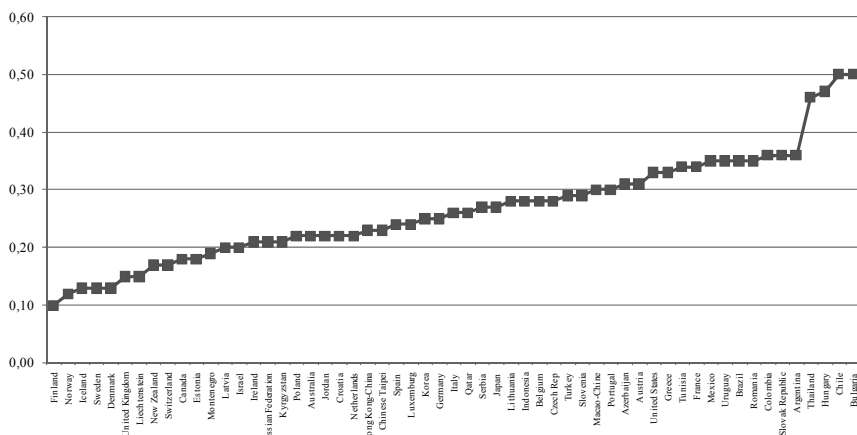


Figura 2 Ranking de Países por Segregación Escolar PISA 2006 - Índice de Duncan
(30% de Niños con Mayor Índice Sociocultural de PISA)



entre 57 países analizados (Valenzuela, 2008). Las magnitudes son muy similares a las estimadas para Chile con datos del SIMCE para los estudiantes de 2° medio –con índices D levemente superiores a 0,52 para los estudiantes del 30% de menor nivel socioeconómico y de 0,60 para los del 30% de mayor nivel, lo cual da robustez a los resultados presentados anteriormente.

Figura 3 Grado de Segregación Horizontal
(PISA, 2006)



Finalmente, en una reciente publicación sobre segregación horizontal⁷, utilizando los resultados de PISA 2006, Willms (2010) indica que Chile lidera, junto a Bulgaria, la segregación por nivel socioeconómico de sus estudiantes entre los establecimientos escolares (Figura 3). Es decir, Chile presenta situaciones extremas en sus niveles de segregación escolar no sólo preocupantes a nivel local, sino que críticas a nivel internacional, liderando este indicador no sólo entre los países participantes de PISA, sino que también entre los países de la OCDE, organización de la cual forma parte desde enero pasado.

4. ¿CUÁLES SON LAS CAUSAS DE LA SEGREGACIÓN ESCOLAR?

Para constituir el fenómeno de la segregación escolar en una preocupación de la sociedad y los tomadores de decisión del campo educacional, no parece suficiente demostrar su magnitud y relevancia para la calidad y la equidad educativa. En efecto, muchos piensan que el nivel de segregación escolar es un resultado más o menos mecánico del nivel de segregación residencial de las ciudades, por lo que habría muy poco que hacer desde el mundo de la educación.

Las razones que explican cómo se distribuye la población estudiantil entre los diferentes establecimientos educacionales son múltiples y exceden el funcionamiento del sistema escolar en forma aislada. Sin embargo, como veremos, éste no es completamente neutro al respecto. Simplificando las cosas, es posible agrupar las

⁷ La segregación horizontal corresponde al porcentaje de la varianza total en el nivel socioeconómico que se da por diferencias entre los establecimientos (como opuesta a la varianza observada al interior de los establecimientos).

causas que están detrás de la segregación escolar en dos grandes dominios: extra e intra educacionales.

En la dimensión extra-educacional existen dos factores asociados al grado de segregación escolar: la segregación residencial, y la disposición o preferencias de la población respecto de la segregación escolar. El lugar de residencia afecta fuertemente el espacio y la elección educativa, por lo que el grado de segregación residencial afecta significativamente el grado de segregación escolar. En términos generales, este efecto tiende a ser mayor mientras más pequeños son los niños, debilitándose hacia la educación superior. En el caso chileno, la relativamente alta segregación residencial, especialmente de las grandes ciudades, justifica la percepción de que éste constituye un factor decisivo para la segregación escolar⁸.

A su vez, la noción de que la segregación escolar es prácticamente un reflejo de la segregación residencial también se alimenta de la literatura norteamericana y europea dado que en estos países la elección de escuelas (*school choice*) es muy limitada, puesto que las familias deben enviar a sus hijos a la escuela de su zona de residencia. Se ha dicho que en la práctica las familias “eligen” la escuela de sus hijos cuando “eligen” el barrio donde vivirán.

El segundo factor extra-educacional se refiere precisamente a las preferencias de los padres, es decir, a la valoración que tengan de las características de la escuela al momento de ejercer su influencia sobre la institución en que se matriculará su hijo. Ciertamente, algunos padres tienen preferencias claras referidas directamente a la composición socioeconómica del alumnado en que desean que sus hijos estudien, así, una mayor valoración de los establecimientos socioeconómicamente homogéneos empujará hacia un sistema escolar más segregado⁹.

Sin embargo, los padres también pueden tener preferencias referidas a características asociadas indirectamente con el nivel socioeconómico (por ejemplo, algunos padres valoran especialmente ciertos símbolos de estatus que las escuelas les proveen) o el grado de homogeneidad socioeconómica del alumnado (como puede ser por ejemplo la preferencia por escuelas bilingües o confesionales) y, en este sentido, contribuir inadvertidamente a una mayor segregación escolar. Esta distinción entre una preferencia directa por la segregación escolar y la preferencia por otras características asociadas indirectamente con ella es muy importante, puesto que releva el hecho de que, en alguna medida, la segregación escolar es un efecto sistémico no buscado por las personas individualmente.

Pero las causas que explican la segregación escolar no se reducen, en ningún caso, al ámbito externo, puesto que es posible identificar factores intraeducacionales que la afectan. Entre éstos, los dos que parecen más relevantes para el caso chileno son las particularidades del proceso de matrícula y el sistema de financiamiento escolar.

⁸ El valor del índice de segregación residencial de Duncan en Chile en 1992 era de 0,38 y en 2002 este índice se redujo a 0,36, mientras en Santiago era de 0,44 y 0,42 respectivamente (Larrañaga y Sanhueza, 2007).

⁹ Existe poca evidencia directa sobre este punto en Chile, aunque una encuesta reciente señala que el 70% de los padres preferiría establecimientos educacionales con estudiantes de nivel socioeconómico homogéneo y parecido al suyo (CEP, 2006).

Los mecanismos de “asignación” de los estudiantes a las escuelas son determinantes en producir diferentes grados de segregación escolar. La situación chilena, en este sentido, es poco común y bastante más compleja que la de los países desarrollados en que se ha concentrado la investigación sobre segregación escolar. En efecto, en un sistema de asignación de estudiantes basado en el barrio de residencia, la segregación de las escuelas tiende a reflejar la segregación de su “zona de influencia”. De hecho, en Estados Unidos algunos proponen dar libertad de elección escolar a los padres para así “desanclar” la segregación escolar de la segregación residencial, permitiendo una mayor movilidad de los estudiantes pertenecientes a grupos minoritarios.

Chile funciona bajo un sistema de libertad de elección: las familias (pueden en principio) elegir cualquier establecimiento para sus hijos. Sin embargo, esta característica ha resultado también un fuerte incentivo a la estratificación escolar, puesto que los padres de mayor nivel socioeconómico tienden—con mayor intensidad que aquellos de nivel socioeconómico más bajo— a buscar colegios exitosos para sus hijos, provocando una polarización de los colegios por nivel socioeconómico y habilidad de estudiantes y familias (Bourdieu, 1997; Bowe, Ball, & Gewirtz, 1994; Whitty, Power, & Halpin, 1998). Este fenómeno ha sido previsto teóricamente y demostrado empíricamente (Auguste & Valenzuela, 2004; Berry, Jacob, & Levitt, 2003; Epple & Romano, 1998; Fiske & Ladd, 2000; Hsieh & Urquiola, 2002).

Dicho en términos más generales, la libertad de elección escolar reemplaza el factor físico por factores culturales o preferencias de las familias, los cuales también operan como mecanismos segregadores. Es importante destacar que para que se produzca este tipo de segregación no se requiere que toda la población comparta la valoración por los ambientes segregados; en rigor, basta que estos criterios se asocien con el nivel socioeconómico de las familias y que éstas tengan la posibilidad de influir sobre la decisión de matrícula de sus hijos, capacidad que es mayor mientras mejor es su posición socioeconómica.

A su vez, en Chile opera un segundo mecanismo de “asignación” estudiantil que afecta la distribución de los alumnos entre escuelas y que se asocia a prácticas selectivas en los procesos de admisión y progresión escolar. La institucionalidad chilena ha sido enormemente permisiva en esta materia, dejando en último término la autoridad para decidir si aceptar o no, y luego si expulsar o no, a un alumno, en las propias escuelas, incluso si éstas reciben recursos públicos de financiamiento¹⁰.

En dicho contexto, es perfectamente predecible que los establecimientos tendrán fuertes incentivos para preferir a niños provenientes de familias de mayor nivel socioeconómico y niños con mayores habilidades cognitivas, debido a que el esfuerzo, las dificultades y los costos requeridos para enseñar a estos niños son menores. Estos incentivos a la selección de estudiantes se exacerban en un sistema en que los resultados de los test de evaluación externos (SIMCE, PSU) son publicados ampliamente bajo la forma de rankings, y en que existen diversos incentivos

¹⁰ Además está decir que “negar arbitrariamente” el servicio solicitado es de hecho una práctica ilegal en casi todos los otros ámbitos comerciales en Chile. Por cierto, en prácticamente ningún país desarrollado las escuelas que reciben recursos públicos tienen las atribuciones discriminatorias de que gozan en Chile.

monetarios para los docentes y los sostenedores de las escuelas, asociados a dichos puntajes. Existe evidencia empírica que demuestra la ocurrencia de estos fenómenos en el caso chileno (Bellei, 2007).

El segundo factor intraeducacional asociado a la segregación escolar es el sistema de financiamiento de las escuelas. El sistema de *voucher* chileno, que impulsa a los establecimientos a competir entre sí por matrícula para garantizar su subsistencia, también puede contribuir a aumentar dichas prácticas selectivas en la medida que los alumnos de mejores condiciones sociales tienden a tener mejores indicadores de asistencia, retención y éxito escolar, lo cual contribuye indirectamente al prestigio institucional.

Este efecto se ha visto reforzado por el hecho de que el monto de la subvención escolar (desde su creación) no diferenció progresivamente a favor de los alumnos socioeconómicamente más vulnerables, haciéndolos comparativamente “menos atractivos” en el mercado escolar¹¹. En un contexto como éste, la teoría predice que se debiese observar una mayor segregación en los establecimientos subvencionados particulares que en los de carácter municipal, tal como indican diversos estudios (Auguste & Valenzuela, 2004; Eppele & Romano, 1998; Hsieh & Urquiola, 2002).

El sistema educativo privado también afecta la segregación escolar de un modo directo y significativo. En muchos países, al igual que en Chile, la existencia de un subsector de escuelas privadas de elite, financiadas exclusivamente con recursos de las familias vía pago de matrícula y aranceles, configura un grupo de establecimientos altamente segregados. Adicionalmente, y esto es particular del caso chileno, la existencia de un sistema de copago en establecimientos que reciben financiamiento estatal, actúa “privatizando” a este segmento de escuelas, generando dinámicas de diferenciación por precio, similares a las observadas en el subconjunto de elite.

El sistema de “financiamiento compartido” chileno tiene todas las características esenciales de un sistema de provisión privada de servicios vía lógica de mercado: el precio es fijado y modificado por el oferente con bastante libertad, el cobro es obligatorio para las familias, y es posible negar la matrícula y cesar el servicio a quienes no pagan. Este sistema es dominante entre las escuelas privadas subvencionadas por el Estado: entre 1993 y 1998 el porcentaje de alumnos, del total de la matrícula particular subvencionada, que asistía a establecimientos con financiamiento compartido se quintuplicó, pasando de un 16% a un 80%, proporción en la que se ha estabilizado¹².

En las escuelas públicas, en cambio, el financiamiento compartido está prohibido y sólo se permite en los establecimientos de nivel secundario, en donde afecta a aproximadamente un cuarto de la matrícula. La posibilidad de que el financiamiento compartido incrementara la segregación escolar fue una consecuencia anticipada

¹¹ Recién desde 2008 opera un programa de Subvención Escolar Preferencial, que entrega recursos adicionales para los alumnos más vulnerables en enseñanza básica.

¹² Entre 1993 y 1998 el porcentaje de alumnos del total de la matrícula particular subvencionada que asistía a establecimientos con financiamiento compartido se quintuplicó, pasando de un 16% a un 80%, proporción en la que se ha estabilizado

por algunas investigaciones teóricas (Epple & Romano, 1998) y empíricas (Bravo & Quintanilla, 2001), y ha sido objeto de cierto debate; sin embargo este vínculo casi no ha sido estudiado empíricamente¹³.

Aunque, como hemos citado, existe bastante evidencia indirecta para fundamentar la relevancia de estos factores en la generación de la segregación escolar chilena, estudios directamente enfocados a testear empíricamente estos efectos prácticamente no existen en Chile. Sin embargo, en un estudio realizado recientemente por los autores, se encontró que la segregación socioeconómica de la población escolar a nivel comunal (controlando por diferentes características relevantes de las comunas estudiadas) es mayor mientras: mayor es la presencia de educación privada en la comuna (ya sea con o sin subvención estatal); mayor es la presencia de financiamiento compartido, y mayor es el nivel de segregación residencial (Valenzuela, Bellei & De Los Ríos, 2009), todo lo cual es coherente con la discusión anterior acerca de las causas de la segregación escolar. De suma importancia para el debate es el hallazgo, en ese mismo estudio, de que el efecto neto del financiamiento compartido sobre la segregación escolar es incluso mayor que el efecto estimado de la segregación residencial.

5. ¿CÓMO ES POSIBLE CONTROLAR Y REDUCIR LA SEGREGACIÓN ESCOLAR EN CHILE?

Una de las críticas más frecuentemente realizadas, a quienes se preocupan del problema de la segregación escolar, es que parecieran tener como propósito en el horizonte la inexistencia o eliminación de la segregación, ideal que no ha sido verificado en ningún sistema educativo. Desde esta perspectiva la segregación sería un rasgo prácticamente constitutivo de la educación institucionalizada. Sin embargo, el hecho de que —como hemos visto— los niveles de segregación observados varíen significativamente entre países, así como al interior de un mismo país y entre comunidades, y de que se modifiquen a través del tiempo, indica claramente que es posible plantearse como propósito la contención y/o disminución de la segregación escolar. Especialmente en un país como Chile, que ostenta la alarmante situación de tener uno de los niveles de segregación escolar más elevados. Así entonces, el primer paso para atenuar el problema de la segregación escolar es concebirlo como un problema, un desafío que la sociedad chilena puede y debe enfrentar, y dejar de creer que se trata sólo de una característica, un rasgo “neutral” que debemos limitarnos a contemplar.

Sin embargo, es claro que no se trata de una tarea fácil; como hemos visto, la segregación socioeconómica de un sistema escolar es el resultado de causas que

¹³ Corvalán & Gaymer (2003) son una excepción: ellos sugieren que el financiamiento compartido no habría incrementado la segregación escolar, sin embargo, su estudio se basa en una muestra no aleatoria de sólo 30 establecimientos de la Región Metropolitana e indaga básicamente sobre las percepciones de los actores escolares involucrados. También se observa la evolución del indicador IVE entre 1995 y 2000, pero como se dijo, este procedimiento tiene muchas limitaciones para estudiar la segregación escolar en Chile. En efecto, los mismos autores enfatizan que el suyo es un estudio exploratorio cuyo propósito es sólo plantear, no testear hipótesis.

combinan aspectos estructurales y culturales de la sociedad, con características de la organización y funcionamiento del propio sistema educacional. Es decir, es necesario actuar en múltiples frentes si se quiere tener éxito en desegregar el sistema escolar. Más aún, se debiera tener en cuenta tres aspectos que pueden dificultar los esfuerzos por combatir la segregación escolar.

En primer lugar, la segregación escolar es el resultado agregado de acciones enormemente atomizadas (a nivel de cada familia, escuela o comunidad) de actores que no necesariamente desean producirla. En segundo término, existen también muchos alumnos, padres, profesores, dueños y administradores de establecimientos escolares que valoran positivamente y buscan activamente conformar una escuela segregada. Finalmente, es probable que un sistema escolar segregado beneficie (por ejemplo en términos de logros académicos) a quienes no son parte de los grupos vulnerables o al menos a quienes conforman los grupos privilegiados de la sociedad. Todo lo anterior sugiere que las políticas de combate a la segregación escolar enfrentarán enormes dificultades para generar consensos amplios en torno suyo¹⁴.

Los argumentos expuestos acerca de las consecuencias negativas de la segregación socioeconómica de los estudiantes, así como el diagnóstico que sitúa a Chile en una situación extrema al respecto, creemos que debieran ser suficientes para generar el compromiso de los tomadores de decisión, cuya responsabilidad no es cuidar el interés de escuelas o grupos particulares, sino el interés colectivo expresado en los objetivos de calidad y equidad educativas para el sistema escolar chileno. Del mismo modo que garantizar la operatividad del transporte urbano y combatir la contaminación ambiental han requerido de la aplicación de restricciones al uso de vehículos particulares pero también al emprendimiento comercial en el transporte público, cuidar del interés nacional en educación requeriría quizá restringir el despliegue de los intereses privados o corporativos en este campo.

Contrario a lo que a veces se afirma en el debate público, lo expuesto en este artículo demuestra que el sistema escolar tiene una responsabilidad específica en la producción de la segregación escolar: mientras en algunos contextos el sistema escolar puede mitigar en parte la segregación residencial, en el caso chileno ocurre lo contrario. Ciertos dispositivos educacionales contribuyen a aumentarla, de forma que los niños y jóvenes chilenos se encuentran socioeconómicamente más segregados en sus escuelas y liceos que en sus barrios y ciudades.

Basados en la evidencia disponible, eliminar o modificar el mecanismo de financiamiento compartido debiera ser una prioridad para combatir la segregación escolar que afecta al sistema público, al cual asiste en Chile más del 90% de los estudiantes. A pesar de la retórica que lo acompaña, el financiamiento compartido no ha demostrado tener un efecto positivo en los logros educacionales y ha gatillado en cambio una sofisticada dinámica de segregación a nivel local.

¹⁴ Un antecedente en este sentido fue el encendido debate político a inicios de los 2000 con motivo de la que puede ser la única iniciativa político-legislativa chilena directamente dirigida a combatir la segregación socioeconómica escolar: la llamada "ley del 15%", que obligaba a todo establecimiento subvencionado por el Estado a asegurar una cuota mínima de 15% de alumnos vulnerables (ver Bellei, 2004).

En los últimos años el país ha comenzado un proceso de aumento del valor de la subvención escolar, que las nuevas autoridades han prometido profundizar; esto genera las condiciones propicias para plantearse seriamente la reducción paulatina del financiamiento compartido. A su vez, los sistemas de becas que se han implementado, aunque bien intencionados, no han tenido la capacidad de solucionar el problema, principalmente porque no modifican la lógica esencial del financiamiento compartido: al ser un arancel obligatorio, conocido por los padres al momento de buscar matrícula para sus hijos, opera inevitablemente como un dispositivo de exclusión.

Ciertamente, el sistema de financiamiento público a las escuelas también podría modificarse para hacerlo más propicio a la integración social. El aumento del valor de la subvención escolar para los más pobres podría tener un efecto positivo en ese sentido, sin embargo, no es claro que las disposiciones específicas con que se reguló dicha “subvención preferencial” lo garanticen. En esencia, lejos de tratarse de un típico fondo compensatorio de recursos como se ha usado en la mayor parte de los países desarrollados, la subvención preferencial busca refinar el funcionamiento del mercado escolar chileno por la vía de una “corrección de precios”, sin modificar la lógica básica de su funcionamiento.

Un punto adicional en ese sentido es el efecto que la subvención preferencial podría tener en acelerar la pérdida de matrícula de las escuelas públicas en beneficio de las privadas, las cuales, como hemos visto, son socioeconómicamente más segregadas, así como profundizar el grado de segregación de las escuelas chilenas, tal como se anticipa en diversos modelos teóricos de sistemas educacionales (Epple & Romano, 2008). Dado que, históricamente en las sociedades modernas una de las funciones de la educación pública ha sido contribuir a la integración social, nos parece que una preocupación financiera y política especial por fortalecer la educación pública debiera tener también efectos positivos sobre la segregación escolar chilena.

Como hemos visto, no sólo el sistema de financiamiento contribuye a la segregación, también lo hacen los procesos de elección de escuelas y selección de estudiantes. En este dominio las posibilidades de intervención pública parecen más complejas, pues se adentran en aspectos culturales e ideológicos altamente sensibles en la sociedad chilena. Sin embargo, existen algunos dispositivos de política educacional relativamente recientes que tienen un fuerte potencial segregador, no sólo en términos sociales, sino también académicos (los cuales sabemos están fuertemente relacionados).

Nos referimos por ejemplo al uso extendido e intensivo de los test estandarizados de resultados de aprendizaje, la publicación y promoción de rankings por las autoridades, y la aplicación (o amenaza) de sanciones a las escuelas en función de estos tests, en circunstancias que la evidencia es contundente en cuanto a que estos resultados están fuertemente sesgados por la composición socioeconómica de los alumnos. En tanto no se resuelva esa “contaminación” (y sabemos que es enormemente difícil hacerlo), mientras más presión se ponga sobre los educadores en función de los resultados de los tests, más se les incentiva a discriminar a los alumnos con mayores dificultades sociales y académicas. Complementariamente, se debiera evitar la aplicación de programas de incentivos (muy utilizados en Chile)

que discriminan en contra de quienes educan a los alumnos más vulnerables. Es importante notar que los aspectos mencionados ejercen una influencia sobre la segregación tanto desde las familias como desde las escuelas.

Finalmente, se deben eliminar las prácticas discriminatorias de selección de estudiantes que los establecimientos educacionales aplican en sus procesos de admisión y a lo largo de la carrera escolar de los estudiantes. Como se sabe, a pesar de que este debate estuvo muy presente en el Consejo Asesor Presidencial de 2006 y que el gobierno impulsó algunas modificaciones al respecto, la solución expresada en la Ley General de Educación resultó contradictoria con este objetivo ya que hasta sexto año básico, los establecimientos educacionales pueden seleccionar sobre la base de: criterios económicos (vía el financiamiento compartido), el unilateral criterio de ajuste con el proyecto educativo, y pueden expulsar a los alumnos de crónico mal desempeño académico. A partir de séptimo, la selección de alumnos puede ser aun más arbitraria, permitiéndose la aplicación de todo tipo de test y requisitos de admisión. Muchas de estas prácticas son discutibles como relación comercial estrictamente privada, pero son a nuestro juicio inaceptables una vez que se realizan con recursos públicos, como en el excepcional caso chileno. Insistimos: la segregación social no siempre se manifiesta en la superficie, a veces utiliza canales subterráneos, como es el caso de estas prácticas. En este sentido, parece adecuado que el Estado fortalezca un concepto más amplio de educación pública, el cual, más allá de la propiedad del establecimiento, se base en la garantía de gratuidad, no selección y no discriminación, por parte de sostenedores y administradores, de los estudiantes y familias interesadas en acceder y permanecer en dichos establecimientos.

Nótese que ninguna de nuestras propuestas lesiona la libertad de elección escolar de los padres, al contrario, la fortalece: para los más pobres, porque no la limita al tamaño de sus recursos; para el conjunto de los padres, porque no les deja al arbitrio de los establecimientos. No obstante, para ponderar este hecho y dar más perspectiva al debate educacional, Chile haría bien en observar cómo en los países que lideraron la creación de sociedades capitalistas y liberales, como Francia y Estados Unidos, su búsqueda de justicia y competitividad en educación les ha llevado a limitar las dinámicas de mercado en la educación financiada con recursos públicos, incluyendo las posibilidades de elección de los padres. Lo mismo ocurre en la mayoría de los países considerados líderes en el campo educacional contemporáneo, como Japón, Finlandia o Cuba.

Ciertamente, los esfuerzos desegregadores del sistema escolar chileno se verían fuertemente respaldados si, además, se redujese la segregación residencial urbana y se promoviese en la opinión pública una mayor preocupación por la integración social. Para ello, serviría al menos relacionar las mediáticas voces alarmadas de tanto en tanto por fenómenos de marginalización y desintegración social, con las evidencias provistas por diversos científicos sociales acerca de la profundización del quiebre de sentido de comunidad en una sociedad que resulta ser de las más desiguales del planeta.

REFERENCIAS

- Allen, R. & Vignoles, A. (2006). *What Should an Index of School Segregation Measure?:* Centre for the Economics of Education: London School of Economics.
- Ammermueller, A. & Pischke, J. (2006). *Peer Effects in European Primary Schools: Evidence from PIRLS:* Institute for the Study of Labor (IZA): Discussion Paper 2077.
- Ananat, E. & Washington, E. (2009). Segregation and Black Political Efficacy. *Journal of Public Economics* Vol. 5-6, pp. 807-822.
- Ananat, E. (2007) "The Wrong Side(s) of the Tracks: The Effect of Racial Segregation on City Outcomes." NBER Working Paper.
- Angrist, J.D. & Lang, K. 2004. "Does School Integration Generate Peer Effects? Evidence from Boston's Metco Program", *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 94 (5), pages 1613-1634, December.
- Arriagada, C. & Rodríguez, J. (2003). *Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política.* Santiago de Chile: CEPAL, Serie Población y Desarrollo 47.
- Auguste, S. & Valenzuela, J. P. (2004). *Do students benefit from school competition? Evidence from Chile.* University of Michigan, Ann Arbor.
- Bellei, C. (2007) "Expansión de la Educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia", *Pensamiento Educativo*, Vol. 40, 1, pp. 285-312.
- Bellei, C. (2004) "Equidad educativa en Chile: un debate abierto", *Infancia y Adolescencia*, N° 2, UNICEF, Santiago de Chile.
- Beyer, H. (2006). Opinión Pública y Educación. Reflexiones a propósito de Encuesta CEP.
- Berry, J.; Jacob, B. & Levitt, S. (2003). *The Effect of School Choice on Student Outcomes: Evidence from Randomized Lotteries* NBER: Working Paper 10113.
- Bourdieu, P. (1997). The forms of capital In A. H. Halsey (Ed.), *Education: Culture, economy and society:* Oxford: Oxford University Press.
- Bowe, R.; Ball, S. & Gewirtz, S. (1994). Parental Choice, Consumption and Social Theory: The operation of micro-markets in education. *British Journal of Educational Studies*, 42 (1), 38-52.
- Bravo, D. & Quintanilla, X. (2001). *Allowing co payments in a voucher system. The case of Chile:* Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- CEP (2006). *Estudio Nacional de Opinión, Junio-Julio 2006.* Santiago de Chile.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). *Informe Final.* Santiago, Chile.
- Corvalán, J. & Gaymer, M. (2003). El Financiamiento Compartido en la Educación Subvencionada Chilena, Fondo para el Estudio de las Políticas Públicas, Universidad de Chile y Fundación Ford.
- Cox, C. (2003). Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. In C. Cox (Ed.), *Políticas Educativas en el cambio de siglo* (pp. 19-114). Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Cutler, D. & Glaeser, E. (1997). Are Ghettos Good Or Bad? *Quarterly Journal of Economics*, 112 (August), 827-872.
- Ding, W., & Lehrer, S. (2006). *Do Peers Affect Student Achievement in China's Secondary Schools?:* NBER Working Paper 12305.
- Duflo, E.; Dupas, P. y Kremer, M. (2008) Peer Effects, Pupil-Teacher Ratios, and Teacher Incentives: Evidence from a Randomized Evaluation in Kenya. NBER Working Paper 14475.
- Duncan, O. & Duncan, B. (1955). A methodological analysis of segregation indexes. *American Sociological Review*, 20 (210-217).
- Elacqua, G. (2009) The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile, Documento de Trabajo N° 10, Centro de Políticas Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.

- Epple, D. & Romano, R. (1998). Competition between Private and Public Schools, Vouchers, and Peer-Group Effects. *The American Economic Review*, 88, 33-62.
- Epple, D. y Romano, R. (2008). Educational Vouchers and Cream Skimming. *International Economic Review*, 49 (4), pp.1395-1435.
- Evans, W.; Wallace, O. & Schwab, R. (1992). Measuring Peer Group Effects: A study of Teenage Behavior. *Journal of Political Economy*, 100 (5), 84-117.
- Fiske, E. & Ladd, H. (2000). *When Schools Compete: A Cautionary Tale*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Gallego, F. y Hernando, A. (2009). "On the Determinants and Implications of School Choice. Structural Estimates and Simulations for Chile". Documento de Trabajo, IE-PUC, N° 343.
- García-Huidobro, J. E. & Bellei, C. (2003). Desigualdad educativa en Chile. *Documento de Trabajo*, Universidad Alberto Hurtado, Santiago.
- Garner, C. & Raudenbush, S. (1991). Neighborhood Effects on Educational Attainment: A multilevel analysis. *Sociology of Education*, 64 (October), 251-261.
- Gaviria, A. & Raphael, S. (2001). School Based Peer Effects and Juvenile Behavior. *Peer Review of Economics and Statistics*, 83 (2), 257-268.
- Glaeser, E. & Vidgor, J. (2001). *Racial Segregation in the 2000 Census: promising news: Center on Urban & Metropolitan Policy*. The Brookings Institution-Survey Series.
- González, P. (2006). ¿Libres para escoger o libres para perder? Lecciones de 25 años de vouchers en Chile.
- Gorard, S. & Taylor, C. (2002). What is segregation? A comparison of measures in terms of strong and weak compositional invariance. *Sociology*, 36, 875-895.
- Guinguis, S. (2008). Segregación de las elites en el sistema escolar chileno. Tesis para optar al título de Ingeniero Comercial con mención en Economía, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Harding, D. (2003). Counterfactual Models of Neighborhood Effects: The Effect of Neighborhood Poverty on Dropping Out and Teenage Pregnancy. *American Journal of Sociology*, 109 (3), 676-720.
- Hoxby, C. (2000). *Peer Effects in the Classroom: Learning from Gender and Race Variation*: NBER Working Paper.
- Hoxby, C. & Weingarth, G. (2006). Taking Race Out of the Equation: School Reassignment and the structure of peer effects: Harvard University.
- Hsieh, C.-T. & Urquiola, M. (2002). *When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program*: National Bureau of Economic Research: Working Paper N° 10008.
- James, D. R. & Taeuber, K. E. (1985). Measures of segregation. In N. Tuma (Ed.), *Sociological Methodology* (pp. 1-32): Jossey-Bass, San Francisco.
- Jargowsky, P. (1996). Take the Money and Run: Economic Segregation in U.S. Metropolitan Areas. *American Sociological Review*, 61, 984-998.
- Jenkins, S.; Micklewright, S. & Schnepf, S. (2006). Social Segregation in Secondary Schools: How does England Compare with Other Countries? *Southampton Statistical Sciences Research Institute & Policy Working Paper A06/01*, January.
- Kaufman, J. & Rosenbaum, J. (1992). The Education and Employment of Low-Income Black Youth in White Suburbs. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 14 (3), 229-240.
- Kling, J.; Liebman, J. and Katz, L. (2006) Experimental Analysis of Neighborhood Effects *Econometrica*, forthcoming.
- Larrañaga, O. & Sanhueza, C. (2007). *Residential Segregation Effects on Poor's Opportunities in Chile*. Santiago de Chile: Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Massey, D. & Denton, K. (1988). The dimensions of residential segregation. *Social Forces*, 67, 281-315.

- Orfield, G. (2001). *Schools more separate: Consequences of a decade of resegregation*. Cambridge, MA: The Civil Rights Project: Harvard University.
- Park, R. (1926). The urban community as a spatial pattern and moral order. In E. W. Burgess (Ed.). *The Urban Community*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ransom, M. (2000). Sampling distributions of segregation indexes. *Sociological Methods & Research*, Vol. 28, N° 4, pp.454-475.
- Rodríguez, J. (2001). *Segregación residencial socioeconómica ¿Qué es? ¿Cómo se mide? ¿Importa? ¿Qué está pasando?* Santiago de Chile: CEPAL: Población y Desarrollo 16.
- Rosenbaum, J. E. (1995). Changing the Geography of Opportunity by Expanding Residential Choice: Lessons from the Gautreaux Program *Housing Policy Debate*, 6 (1), 231-269.
- Sabatini, F.; Cáceres, G. & Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, 27 (82), 21-42.
- Sacerdote, B. (2001). Peer Effects with Random Assignment: Results for Dartmouth Roommates. *Quarterly Journal of Economics*, 116 (2), 681-704.
- Schindler, B. (2003). *Educational Peer Effects. Quantile Regression Evidence from Denmark with PISA 2000 Data*. Copenhagen: Institute of Local Government Studies.
- Valenzuela, J.P.; Bellei, C. & De Los Ríos, D. (2009). "Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido", en *Evidencias para Políticas Públicas en Educación*, FONIDE, Ministerio de Educación, pp. 231-284.
- Valenzuela, J.P. (2008). "Segregación en el Sistema Escolar Chileno: en la Búsqueda de una educación de calidad en un contexto de extrema desigualdad", en *II Escuela Chile-Francia, Transformaciones del Espacio Público*, pp. 131-156.
- Vartanian, T. & Gleason, P. (1999). Do neighborhood conditions affect high school dropout and college graduation rates? *Journal of Socio Economics*, 28 (1), 21-41.
- White, M. (1983). The measurements of spatial segregation. *The American Journal of Sociology*, 88, 1008-1018.
- Whitty, G.; Power, S. & Halpin, D. (1998). *Devolution and choice in education: the school, the state, and the market*. Buckingham & Philadelphia: Open University Press.
- Willms, J.D. (2010) "School Composition and Contextual Effects on Student Outcomes" *Teachers College Record*, Volume 112, Number 4.

ACTORES, CONOCIMIENTOS Y
CALIDAD EDUCATIVA

9.

Lineamientos para el Diseño del Currículo del Área de Formación de Carreras de Pedagogía

*Carmen Montecinos**

*Horacio Walker***

*María Cristina Solís****

*Claudio Núñez****

*Inés Contreras****

*Sylvia Rittershaussen****

INTRODUCCIÓN

En Chile ha crecido considerablemente la expectativa de mejoramiento de la calidad de la formación de profesores. En los últimos quince años, la política pública ha desarrollado dos importantes iniciativas en este sentido. Una es la reforma de la formación inicial docente que se implementó en 17 universidades nacionales en el contexto del Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes [FFID] que financió el Ministerio de Educación entre los años 1998 y 2002. La segunda, es la exigencia de una acreditación a las carreras de pedagogía sobre la base de un conjunto de criterios generales de evaluación establecidos por la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP, 2007). En ambas iniciativas se destaca la importancia formativa de la inserción temprana y progresiva de los futuros profesores en el sistema escolar.

Después de la reforma propiciada por el Programa FFID, la proporción de cursos de formación práctica aumentó desde aproximadamente un 8% en la década de los ochenta, a un promedio cercano a 20% con respecto a los otros cursos del currículo de las carreras de pedagogía (con una variación de entre 8% y 36%) (Ávalos, 2003). Se supone que la participación de los futuros profesores en los centros escolares previene una excesiva teorización que genera una distancia entre los programas de formación docente y los requerimientos del sistema escolar. La generación de oportunidades para aprender a enseñar, asentadas en los centros escolares, reconoce que el trabajo docente tiene un carácter situado y distribuido. Es decir, se construye a través de interacciones sociales en el contexto donde se aplica y se localiza

* Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

** Universidad Diego Portales.

*** Pontificia Universidad Católica de Chile.

*** Pontificia Universidad Católica de Chile.

*** Pontificia Universidad Católica de Chile.

*** Pontificia Universidad Católica de Chile.

tanto en el mundo académico (en la universidad) como en el mundo profesional (la escuela) (Marcelo, 1999).

En el contexto del Programa FFID, el Ministerio de Educación, en conjunto con las 17 universidades que participaron de esa iniciativa, elaboraron Estándares de Desempeño para la Formación Inicial de Profesores (Ministerio de Educación [MINEDUC], 2000). En estos se codifica lo que al egreso de la carrera de pedagogía el futuro profesor debe saber y poder hacer, estructurando este conocimiento en cuatro facetas: (a) la planificación de la enseñanza; (b) creación de clima conducente al aprendizaje; (c) la conducción del proceso de enseñanza-aprendizaje en el aula y (d) el desempeño profesional en el trabajo con sus colegas, con los padres de familia y la comunidad más amplia. Estas facetas se recogen en uno de los criterios definidos por la CNAP para la acreditación de las carreras de pedagogía.

No obstante, se espera que el perfil de cada carrera tenga un sello propio; el documento de acreditación especifica que este perfil debe contemplar las facetas propias del ejercicio docente. Se espera que el currículo de la carrera esté alineado al perfil, contemplando cuatro áreas de formación: general, especialidad, profesional y práctica. Respecto a la formación práctica, se señala lo siguiente:

Área de formación práctica. Comprende una secuencia de actividades relacionadas con el aprendizaje de la docencia y la reflexión sobre este aprendizaje, organizadas en forma progresiva a través de la formación docente. Las experiencias prácticas deben incluir actividades en terreno, contar con la participación de los principales responsables de las áreas de formación (de la disciplina y profesional), e involucrar asociaciones con escuelas y profesores mentores en ella. Culmina con una experiencia práctica intensiva de, al menos, un semestre (pág. 8, CNAP, 2007).

Las políticas enunciadas y la creciente presión social por mejorar la relevancia de la formación de profesores han tenido impacto en el forjamiento de un cierto consenso en nuestra comunidad profesional, sobre la necesidad de seguir ampliando, tanto en profundidad como en extensión, el necesario vínculo entre la realidad escolar y la formación inicial docente (Ver Informe de la Comisión Sobre Formación Inicial Docente, 2005; Beca, *et al.*, 2006). Se hace necesario, entonces, revisar si el mayor vínculo con el sistema escolar está mejorando el desarrollo de capacidades docentes en los futuros profesores. Una mirada externa ofrecida por la evaluación de la formación inicial de docentes, que entrega el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2004), cuestionó la calidad de la práctica profesional de las carreras de pedagogía. En ese informe se señala que los graduados que fueron entrevistados por el equipo evaluador habían tenido tanto una supervisión inadecuada de sus experiencias prácticas como una falta de retroalimentación pertinente. El mismo informe también observa la falta de una evaluación de la formación de profesores en el país alineada con estándares de desempeño elaborados por el programa FFID.

La voz de alerta levantada por el informe OCDE presenta una demanda a la comunidad universitaria para comprender con mayor profundidad qué aspectos de la formación práctica están logrando mejor los objetivos formativos y aquéllos necesarios de fortalecer. Con este propósito, entre los años 2007 y 2009 se implementó

una investigación participativa que tuvo como objetivo examinar las condiciones de la formación práctica que favorecen y obstaculizan el desarrollo de las competencias docentes (Montecinos, Solís, Contreras, Rittershaussen, Núñez & Walker, 2009). El fin último de la investigación fue proponer, en conjunto con todas las universidades participantes, lineamientos para orientar el diseño del eje “práctica progresiva” y, a la vez, formular criterios que permitan a las carreras evaluar el estado de desarrollo de este componente curricular. En este artículo, primero se presentará una síntesis general de las conclusiones de este estudio, y luego se presentarán los lineamientos que han sido elaborados a partir de los datos recogidos en esta investigación y cuya interpretación se ha enmarcado en una revisión de la literatura internacional.

PRINCIPALES RESULTADOS DEL ESTUDIO DE LA FORMACIÓN PRÁCTICA

Diez universidades nacionales participaron en un análisis del currículo de formación práctica en sus carreras de Pedagogía en Educación Básica y Pedagogía en Educación Media. La producción de datos involucró un análisis documental de los programas de las 84 asignaturas contempladas para el área de formación práctica en el conjunto de las 21 carreras que participaron en el estudio. Para efectos de análisis, estos cursos se asignaron a una de las siguientes tres etapas del eje de formación práctica: Inicial, Intermedia y Final. Además, durante el año 2008, se aplicaron cuestionarios al inicio y al final del semestre, a una muestra de profesores en formación que cursaban una de estas 84 asignaturas. Se obtuvo un set completo de datos pre- post para 1821 profesores en formación, 604 en programas de pedagogía en educación media y 1217 en programas de educación básica. Estos datos permitieron describir, desde la perspectiva de los estudiantes de pedagogía, el currículo implementado, los aprendizajes que señalaron lograr a partir de su participación en la asignatura de práctica, sus creencias acerca del proceso de aprender a enseñar y sus creencias de autoeficacia. En esta sección se presentará una síntesis de las principales conclusiones del estudio, respecto a cómo se entiende la formación práctica desde el currículo y desde lo que reportan los profesores en formación.

RELACIÓN TEORÍA-PRÁCTICA

Uno de los principales ejes estructurantes del diseño de los programas de formación inicial docente es cómo se entiende la relación entre la teoría y la práctica. En términos simples, la pregunta es si hay que saber para hacer o hacer para saber. Nuestro análisis de los programas de formación práctica sugiere que en las carreras participantes la respuesta a esta pregunta es que hay que saber para hacer. Esto se manifiesta en la secuenciación para tres metáforas que representan a los centros escolares a través de la línea de prácticas progresivas (Contreras, Rittershaussen, Montecinos, Solís, Núñez, & Walker, en prensa).

Las prácticas iniciales, que se desarrollan en los primeros dos años de las carreras, típicamente están asociadas al área de formación general de disciplinas

fundantes de la pedagogía. En esta etapa inicial, las asignaturas de práctica piden mayoritariamente a los estudiantes que observen e investiguen el contexto escolar. El centro de práctica se constituye así en un texto para ser leído por los candidatos a profesor. Se espera que esta lectura conduzca a la comprensión de la teoría entregada en los cursos de formación general.

Las prácticas intermedias, ubicadas entre el tercer y cuarto año de carrera, tienden a estar asociadas a los cursos de especialización profesional (por ejemplo didáctica, currículo, y evaluación). Las asignaturas en esta fase formativa habitualmente solicitan tareas de colaboración con los profesores de aula para aplicar los conocimientos abordados en las materias tratadas. Desde esta perspectiva, el centro escolar es un contexto que ofrece los insumos necesarios para planificar lecciones, evaluar aprendizajes y preparar material didáctico. El propósito principal en esta etapa es desarrollar competencias acotadas a los requerimientos de los cursos de especialización profesional, más que al desarrollo de actividades docentes genuinas para lograr aprendizaje en los estudiantes del sistema escolar.

La práctica profesional que se desarrolla al final de la carrera, representa al centro de práctica como un escenario en el cual el futuro profesor asumirá el rol docente a cabalidad, haciéndose responsable de enseñar a un grupo curso. El ámbito de responsabilidades profesionales que se asumen en esta etapa varía entre las carreras, en cuanto al tiempo de dedicación en los centros de práctica y con respecto a las principales tareas a desarrollar en estos. Algunas carreras requieren un foco en la enseñanza y otras más en la colaboración y preparación de materiales.

Esta interpretación de cómo se entiende la formación práctica en las carreras participantes en este estudio es validado por los resultados provenientes de los cuestionarios aplicados. Los profesores en formación en la etapa inicial mayoritariamente señalan que su tarea principal en el centro de práctica es observar cómo operan los centros escolares y los roles que cumplen distintos actores. En la etapa intermedia la mayoría señala que su tarea principal es colaborar con el profesor de aula y en la práctica final una mayoría señala que su responsabilidad principal es enseñar a un grupo curso. No obstante, cabe destacar que un porcentaje importante de estudiantes de pedagogía reportan que un tiempo apreciable de su práctica profesional no está dedicado a enseñar a un grupo curso. Es así que desde la fase Inicial a la Final se observa una disminución progresiva de tareas asociadas a la observación, junto a un aumento progresivo de tareas asociadas al desempeño de la docencia.

EL CONTENIDO PRINCIPAL DE LA FORMACIÓN PRÁCTICA

El análisis de los objetivos generales formulados en las asignaturas de formación práctica muestra que hay dos contenidos principales: la enseñanza y el profesor en formación. Esto implica que desarrollar conocimiento respecto a los alumnos del sistema escolar y cómo ellos aprenden se invisibiliza o se relega a un segundo plano. En contraste, entre los profesores en formación, los resultados de los cuestionarios muestran que hay un mayor interés en conocer a los estudiantes del sistema escolar, y en aprender a establecer relaciones interpersonales que posibiliten el aprendizaje en el aula.

Por último, cabe señalar la gran diversidad en la proporción de cursos del currículo del componente de formación práctica en cada carrera y en el tiempo dedicado a la docencia. Las carreras de pedagogía básica tienden a incluir más asignaturas de práctica, pero con menor requerimiento de tiempo de dedicación a la docencia en la práctica final. Las carreras de media en cambio, tienden a incluir menos asignaturas de formación práctica pero con un mayor requerimiento de docencia en la fase final.

LINEAMIENTOS PARA ORIENTAR EL DISEÑO DEL CURRÍCULO DE FORMACIÓN PRÁCTICA

El currículo para la formación práctica tiene como foco “el aprendizaje de la docencia” (CNAP, 2007, pág. 8). Esto implica contar con una línea de prácticas progresivas cuidadosamente planificada y secuenciada, adecuadamente articulada con las otras asignaturas de la malla curricular, que ofrece múltiples oportunidades para que el profesor en formación desarrolle y demuestre el logro de las competencias que se derivan del perfil de egreso del educador de cada carrera. Más importante que la cantidad de asignaturas en el área de formación práctica, es cómo se organiza y secuencia el desarrollo de las competencias necesarias para una docencia efectiva y reflexiva que se exprese en profesores capaces de asumir responsabilidad por el aprendizaje de todos sus estudiantes (Zeichner, 2006).

Esta visión de la formación práctica se operacionaliza en los lineamientos que se presentan a continuación. Estos se han organizado en cuatro ámbitos interrelacionados: (a) colaboración entre las carreras y el sistema escolar, (b) currículo de formación práctica basado en estándares, (c) un sistema de evaluación basado en estándares y (d) procesos de mediación y acompañamiento al trabajo que los futuros profesores realizarán en el sistema escolar.

A continuación se describirán los fundamentos para cada uno, sustentando su relevancia al diseño curricular con algunas de las evidencias recogidas en la investigación descrita en la sección anterior. Además, para cada uno se ofrecerá una descripción de cuatro niveles de desarrollo respecto de su implementación curricular (El Nivel 4 indica mayor desarrollo y el Nivel 1 menor desarrollo). Estos niveles se presentan con el propósito de ofrecer a las carreras una rúbrica para el análisis y reflexión sobre el estado de desarrollo en que se encuentran estos aspectos de su currículo para la formación práctica.

1. COLABORACIÓN ENTRE LAS CARRERAS DE PEDAGOGÍA Y EL SISTEMA ESCOLAR

A. Fundamentación

La formación inicial docente requiere de una colaboración sustantiva e institucionalizada entre las carreras de pedagogía y el sistema escolar, de manera de ofrecer a los futuros profesores oportunidades estructuradas y rigurosas para

aprender a enseñar en contextos diversos. A través de la participación de los profesores en formación y de la universidad en el sistema escolar, se genera una oportunidad para que ambas instituciones fortalezcan su capacidad para ofrecer una educación de calidad (Grupo Holmes, 1995). El fortalecimiento recíproco supone un trabajo conjunto para el diseño, implementación y evaluación del currículo de formación práctica que se sustenta en metas compartidas, combinando recursos de cada uno y generando normas y valores que provienen de los distintos contextos institucionales.

Esta colaboración posibilita enriquecer y ampliar el nivel de experticia propio de cada institución. Por una parte, permite diseñar un currículo de formación pertinente a los procesos de mejoramiento en el sistema escolar. Por otra, los profesionales del sistema escolar tienen acceso a más recursos humanos, a nuevas prácticas y perspectivas para implementar sus procesos de mejora. El supuesto es que el sistema escolar abrirá sus puertas a la universidad en la medida que vea en esta colaboración un aporte sustantivo a su misión y proyecto educativo. Las actividades que los practicantes desarrollarán en las escuelas contribuirán a esta misión en la medida que involucren tareas relevantes al proceso de aprender a enseñar y, por ende, a la labor, roles y funciones que realizan los docentes en ejercicio. El desafío es articular las visiones y experiencias de cada uno en un trabajo conjunto que tenga como foco el aprendizaje de los estudiantes del sistema escolar, de los estudiantes de pedagogía, de los profesores de aula y docentes de la universidad que acompañarán a los practicantes en este proceso formativo.

B. Algunas evidencias recogidas desde la investigación

- ✓ Buena disposición de los profesores del sistema escolar
 - Al menos un 92% de los practicantes señala que el docente del aula mostró una buena disposición a colaborar con su proceso de práctica en las distintas etapas.
- ✓ Poca diversidad en los cursos en que se realizan las prácticas.
 - En Pedagogía Básica el 74% de las prácticas se realizan en el primer ciclo. En la práctica profesional sólo un 7% reporta realizarla en un curso de 7° u 8°.
 - En Pedagogía Media el 69% de las prácticas finales son en 1° ó 2° medio. En cursos de 3° y 4° el porcentaje fluctúa entre un 20% (Inicial) y 17% (Intermedia y Final).
- ✓ Importantes discrepancias entre practicantes de una misma carrera respecto del tipo de actividad a la que dedican más tiempo en el centro de práctica.
 - La Tabla 1 ejemplifica esto para la práctica profesional en las carreras de Pedagogía Básica y un resultado similar se observó en las carreras de Pedagogía Media. Estas diferencias pueden engendrar inequidades en las oportunidades que tienen los profesores en formación para desarrollar y demostrar las competencias asociadas a la conducción del proceso de enseñanza-aprendizaje.
 - ¿Pueden atribuirse estas diferencias en las actividades a las que los practicantes reportan dedicar más tiempo a diferencias entre los Centros y docentes de aula con respecto de sus disposiciones y comprensiones sobre los objetivos de la práctica y oportunidades que se deben generar para los practicantes?

Tabla 1 Porcentaje de Practicantes de la Carrera de Pedagogía Básica en la Etapa Final que Señala Dedicar más Tiempo a Cada Tipo de Actividad

Universidad	Tipos de Actividades Desarrolladas en los Centros					Total
	Observar e investigar aula y Centro	Colaborar en el aula y el Centro	Hacer Clases	Preparar material		
1	–	–	63	37	100	
2	–	53	7	40	100	
3	–	16	74	10	100	
4	6	19	56	19	100	
5	–	29	64	7	100	
6	10	70	7	13	100	
7	–	56	25	19	100	
8	–	18	73	9	100	
9	–	18	38	44	100	
10	7	49	41	3	100	

Fuente: Montecinos *et al.* (2009). La Formación Práctica en el Proceso de Aprender a Enseñar (Proyecto Fondecyt 1070807).

C. Niveles de desarrollo de la implementación de la colaboración entre las carreras de pedagogía y el sistema escolar

Nivel 4

La carrera de pedagogía, en conjunto con profesores y docentes directivos del sistema escolar diseña, implementa y evalúa el currículo de formación práctica, buscando satisfacer simultáneamente el desarrollo de las competencias en los profesores en formación, el desarrollo profesional de los docentes en servicio y de la universidad y el aprendizaje de los estudiantes en el aula. En este proceso, las carreras definen criterios para seleccionar los centros de práctica, los que se aplican, en conjunto con el sistema escolar, para identificar los centros y docentes mentores más apropiados a cada actividad curricular.

La universidad ha establecido convenios de colaboración con distintos tipos de centros de práctica, definiendo conjuntamente los roles y expectativas de cada parte para cada etapa de la formación práctica. Más allá de la existencia de diversos documentos que contienen esta información, existen y se implementan mecanismos para asegurar que esta información sea conocida por todos los actores involucrados. Las dos entidades comparten recursos y experticias para apoyar el aprendizaje del profesor en formación y, conjuntamente, deciden los espacios formativos que mejor se ajustan a los objetivos definidos para las distintas asignaturas de práctica, asegurando que los profesores en formación tengan acceso a los diferentes niveles escolares para los cuales están siendo preparados. Se han diseñado y se implementan mecanismos para monitorear y evaluar la efectividad

del proceso de colaboración entre ambas instancias y se utiliza esta información para hacer los ajustes necesarios.

Nivel 3

La carrera de pedagogía diseña, implementa y evalúa el currículo de formación práctica para satisfacer las metas de aprendizaje que se han definido para el profesor en formación, consultando a profesores y docentes directivos del sistema escolar en aspectos de carácter operativo. En este proceso, las carreras definen criterios para seleccionar los centros de práctica pero no se aplican consistentemente, en conjunto con el sistema escolar, para identificar a los centros y profesores mentores más apropiados para cada actividad curricular.

La universidad ha establecido convenios con los centros de práctica en los cuales, para cada etapa de la formación práctica, se definen los roles y expectativas de cada actor de la triada formativa. Existen diversos documentos que contienen esta información para comunicarla a los diversos actores involucrados. Se hacen ajustes a los convenios para acomodar a las condiciones y requerimientos que señalan los centros y, ocasionalmente, para apoyar los objetivos de mejoramiento de los centros de práctica. Las dos entidades comparten recursos y experticias para apoyar el aprendizaje del profesor en formación y, conjuntamente, deciden los espacios formativos que mejor se ajustan a los objetivos definidos por la carrera para las asignaturas de práctica. Se realizan actividades esporádicas y aisladas para monitorear y evaluar la viabilidad de los centros de práctica y la información que se produce se usa para hacer los ajustes necesarios.

Nivel 2

La carrera de pedagogía diseña, implementa y evalúa el currículo de formación práctica para satisfacer las metas de aprendizaje que se han definido para el profesor en formación. No existen criterios para seleccionar los centros de práctica y son los docentes de la universidad los que los buscan, colocando a los practicantes en todos los establecimientos abiertos a recibirlos. Para cada etapa de la formación práctica, la carrera ha definido roles y funciones para los practicantes y los docentes de la universidad pero no hay mecanismos formales establecidos para comunicar esta información a los docentes del sistema escolar. Los centros asignan a los practicantes a las aulas correspondientes, con autonomía, con lo cual no siempre se los ubica donde mejor se podrían desempeñar según el nivel y foco definido para cada asignatura. La relación entre la carrera y el centro de práctica se sostiene, principalmente, por la relación personal que establece cada supervisor de práctica con los profesores de aula.

Nivel 1

La carrera de pedagogía diseña, implementa y evalúa el currículo de formación práctica para satisfacer las metas de aprendizaje que se han definido para el profesor

en formación. No se definen criterios para seleccionar los centros de práctica y es frecuente que se les pida a los estudiantes de pedagogía ubicar un centro que los reciba. Esto puede redundar en una amplia variabilidad en la cantidad de tiempo y calidad de la inserción del practicante en el sistema escolar. No hay documentación que defina y comunique con claridad los roles, funciones y expectativas para cada actor involucrado en cada asignatura de la formación práctica o ésta sólo existe para la práctica profesional. Los centros deciden en qué aula trabajan los practicantes, por lo cual las oportunidades de desempeño que se les ofrecen no aseguran que éstas sean las más apropiadas para cumplir con los objetivos definidos en el programa de la asignatura.

2. CURRÍCULO DE FORMACIÓN PRÁCTICA BASADO EN ESTÁNDARES

A. Fundamentación

El currículo de la formación práctica requiere basarse en los estándares del perfil de egreso de la carrera, en consistencia con las facetas propias del ejercicio docente, las cuales se han codificado en los Estándares de Desempeño de la Formación Inicial Docente. Siguiendo a Korthagen, Loughran & Russell (2006), entre otros autores, un currículo alineado con estos estándares asume que: (a) aprender a enseñar involucra satisfacer demandas que compiten y se contradicen, tal como aprender simultáneamente acerca de la enseñanza y acerca del aprendizaje; y (b) el aprendizaje de la enseñanza es más significativo cuando está imbricado en la experiencia auténtica de enseñar (por ejemplo, implementar los conocimientos de didáctica enseñando a un grupo curso, y luego reflexionando e indagando sobre este hacer, versus discutir sobre las teorías didácticas u observar al profesor de aula implementar una estrategia didáctica para luego analizar críticamente el desempeño observado).

Este currículo requiere de una secuencia de asignaturas que posibilite que los profesores en formación se inserten tempranamente en el sistema escolar con el propósito de desarrollar y demostrar un creciente dominio de los conocimientos, habilidades y disposiciones profesionales definidas en esos estándares. Junto con atender al desarrollo de los aspectos instrumentales de los procedimientos para la enseñanza, se requiere poner atención al desarrollo del conocimiento disciplinario, al razonamiento pedagógico y a la reflexión para fundamentar las decisiones en el conocimiento profesional. Aumentando progresivamente tanto en complejidad como en tiempo de dedicación, la secuenciación y estructura de los cursos de formación práctica permiten que el profesor en formación asuma, en forma progresiva, la responsabilidad en el logro de aprendizajes y apoyo al desarrollo psicosocial de los estudiantes para los distintos niveles del sistema escolar para los cuales se está preparando. El currículo de formación inicial culmina con una práctica profesional que contempla asumir en forma plena todas las responsabilidades asociadas al rol docente inserto en una comunidad educativa.

B. Algunas evidencias recogidas desde la investigación

En la Tabla 2 se muestran los ámbitos de conocimientos abordados según un análisis de contenido de los objetivos generales de las asignaturas de las carreras de Pedagogía Básica. Como se observa, hay algunos criterios de las facetas que la CNAP define para el perfil de egreso que son escasamente abordadas. Por ejemplo, los currículos dan más atención a que el profesor en formación se conozca a sí mismo a que conozca a sus estudiantes en los centros de práctica.

Tabla 2 Porcentaje de Objetivos Generales de las Asignaturas de Formación Práctica de las Carreras de Pedagogía Básica Según Áreas de Conocimientos

Áreas de Conocimientos	Fases de la Formación Práctica				
	Proceso de aula	Inicial	Intermedia	Final	Total
Procedimientos de enseñanza		20	41	30	33
Relación con estudiantes		4	1	6	3
Aprendizaje y motivación		4	5	9	5
Actores					
Estudiantes			5		3
Rol docente		3	9		6
Profesor en formación		26	11	33	19
Contexto y sistema escolar					
Contexto escolar		16	7	3	9
Sistema y políticas		6			2
Relaciones profesionales		1	4		3
Administración		1	7		4
Investigación		3	6		4
Teoría-práctica		7	2	12	5
Sin especificar		9	2	6	5

Fuente: Montecinos *et al.* (2009). La Formación Práctica en el Proceso de Aprender a Enseñar (Proyecto Fondecyt 1070807).

Los ámbitos de conocimiento abordados según un análisis de contenido de los objetivos generales de las asignaturas de las carreras de Pedagogía Media se presentan en la Tabla 3. Como se observa, hay algunos criterios de las facetas que la CNAP define para el perfil de egreso que son escasamente abordadas. Por ejemplo, al igual que en Pedagogía Básica, los currículos dan más atención a que el profesor en formación se conozca a sí mismo que a sus estudiantes. Además, se observa que el énfasis está en la enseñanza más que en el aprendizaje o en la relación entre estos dos procesos.

Tabla 3 Porcentaje de Objetivos Generales de las Asignaturas de Formación Práctica de las Carreras de Pedagogía en Educación Media, Según Áreas de Conocimientos

Áreas de Conocimientos	Fases de la Formación Práctica				
	Proceso de aula	Inicial	Intermedia	Final	Total
Procedimientos de Enseñanza		11	21	47	23
Aprendizaje y motivación		6	8	5	7
Relación con estudiantes					
Actores					
Rol docente		11	11		9
Profesor en formación		43	20	32	28
Estudiantes					
Contexto y sistema escolar					
Contexto escolar		9	6		6
Sistema y políticas		3	6		4
Relaciones profesionales			6		3
Administración			6		3
Investigación		3	8		5
Teoría-práctica		11	9	5	9
Sin especificar		3		1	3

Fuente: Montecinos *et al.* (2009). La Formación Práctica en el Proceso de Aprender a Enseñar (Proyecto Fondecyt 1070807).

Niveles de desarrollo de la implementación de un currículo basado en estándares

Nivel 4

El currículo de la formación práctica se basa en los estándares del perfil de egreso de la carrera, en consistencia con las facetas definidas en los Estándares de Desempeño de la Formación Inicial Docente. Este currículo se estructura en etapas, cuyos objetivos están bien articulados con los otros componentes de la malla, haciendo explícito lo que los futuros profesores deben saber, saber hacer y las disposiciones profesionales al finalizar cada etapa. Se aprecian con claridad los ejes de progresión que organizan la secuencia de las asignaturas en función de los estándares a lograr. Esta progresión se refleja en que la complejidad, extensión de las actividades y tiempo de dedicación a la docencia aumenta de una etapa a la siguiente. A la vez, también aumenta de etapa en etapa, la autonomía de los futuros profesores para tomar decisiones respecto a la enseñanza y el aprendizaje de los estudiantes del sistema escolar.

Las actividades curriculares contemplan diversas oportunidades para que el practicante establezca relaciones pedagógicas con los estudiantes, relaciones profesionales con otros docentes y apoderados. Los horarios asignados para asistir a los centros son suficientes en permanencia y continuidad para generar oportunidades para comprender el proceso de enseñanza-aprendizaje como un conjunto de

actividades interrelacionadas. El foco de la supervisión está tanto en el análisis y reflexión de lo que hace el profesor en formación, como de su impacto en los procesos y resultados de aprendizaje de los estudiantes en las aulas. En la última etapa de la formación práctica, los futuros profesores dedican la mayor parte del semestre a asumir en forma plena todas las responsabilidades asociadas al rol docente. Para lograr esto, su carga horaria en el centro de práctica se asemeja lo más posible al tiempo de permanencia de los docentes del sistema escolar.

Nivel 3

El currículo de la formación práctica se basa en los estándares del perfil de egreso de la carrera, en consistencia con las facetas definidas en los Estándares de Desempeño de la Formación Inicial Docente. Este currículo se estructura en etapas bien articuladas con los otros componentes de la malla, haciendo explícito lo que los futuros profesores deben saber, saber hacer y valorar al finalizar cada etapa. Se aprecian con claridad los ejes de progresión que organizan la secuencia de las asignaturas en función de los estándares por lograr. Sin embargo, en cuanto a complejidad y extensión o los tiempos de permanencia en los centros, el tipo de actividades que los practicantes realizan en los centros no siempre corresponde a la progresión definida en los programas de las asignaturas para las distintas etapas.

Los horarios asignados para asistir a los centros limitan las oportunidades para comprender el proceso de enseñanza aprendizaje como un conjunto de actividades interrelacionadas. Además pueden no permitir una incorporación significativa para desempeñar las tareas que los docentes realizan en los centros. Más bien, los profesores en formación llevan a cabo actividades aisladas o parciales con escasas oportunidades de seguimiento de su impacto en el aprendizaje de los estudiantes del sistema escolar. Sólo en la etapa final, la supervisión promueve la responsabilidad del practicante por los resultados de aprendizaje de los estudiantes en su aula de práctica. En esta última etapa la mayor parte del tiempo se ocupa en actividades docentes acotadas, pero al menos es responsable por implementar clases en dos unidades completas. El tiempo de permanencia en los centros de práctica se asemeja lo más posible al tiempo de permanencia de los docentes del sistema escolar, aún cuando durante esa permanencia el tiempo de dedicación no está en la docencia.

Nivel 2

El currículo de la formación práctica se basa en el perfil de egreso de la carrera, pero con escasa consistencia con las facetas definidas en los Estándares de Desempeño de la Formación Inicial Docente. Los objetivos generales de las asignaturas se expresan principalmente en términos de lo que el estudiante de pedagogía debe saber y las disposiciones profesionales a desarrollar, con escasa atención al desempeño de los procedimientos asociados a la enseñanza y a la reflexión sobre sus interacciones sociales y pedagógicas con los estudiantes del sistema escolar. Si bien se identifica una línea de práctica progresiva, su articulación con los otros componentes de la malla no es evidente y los ejes de progresión o las distinciones entre los aprendizajes por lograr en cada etapa de este componente son difusos.

Las actividades que se pide desempeñar en los centros de práctica contemplan insuficientes oportunidades para que el practicante establezca relaciones pedagógicas con los estudiantes, así como relaciones profesionales con otros docentes y apoderados ya que el foco es la observación o investigación no participante. En la etapa final el foco de la supervisión está en lo que hace el profesor en formación pero con escasa atención a su impacto en los procesos y resultados de aprendizaje de los estudiantes en las aulas en que se realiza la práctica. En esta última etapa los practicantes ocupan la mayor cantidad de tiempo en actividades de colaboración o preparación de clases o materiales y la docencia se restringe a una unidad completa. El tiempo de permanencia en los centros de práctica en esta última etapa no permite pleno ejercicio del rol docente y se diferencia mucho del tiempo de permanencia de los profesores del sistema escolar.

Nivel 1

El currículo de la formación práctica se define en base a contenidos de las áreas de formación general, disciplinaria y profesional, más que en consistencia con las facetas definidas en los Estándares de Desempeño de la Formación Inicial Docente. El eje de formación práctica contempla inserción sustantiva en los centros escolares sólo el último semestre de la carrera (práctica profesional). Cuando la inserción en los centros educativos es más temprana, las actividades se limitan a recoger información o a tareas puntuales asociadas a otras asignaturas del plan de estudios. Los objetivos generales de la práctica profesional se expresan principalmente en términos de lo que el estudiante de pedagogía debe saber y las disposiciones profesionales a desarrollar, con escasa atención a demostrar el dominio disciplinario y los procedimientos asociados a la enseñanza y la reflexión sobre sus interacciones sociales y pedagógicas con los estudiantes del sistema escolar. En la etapa final, el profesor en formación dedica la mayor parte del tiempo a la observación o colaboración en tareas de enseñanza. Realizando pocas horas de docencia, la tendencia es hacer clases aisladas. El foco de la supervisión está en lo que hace el profesor en formación con escasa atención a su impacto en los procesos y resultados de aprendizaje de los estudiantes en las aulas de práctica. El tiempo de permanencia en los centros de práctica, en esta última etapa, no contempla asumir en forma plena todas las responsabilidades asociadas al rol docente inserto en una comunidad educativa.

3. IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN BASADO EN ESTÁNDARES¹

A. Fundamentación

El currículo de formación práctica incorpora actividades de evaluación que permitan a los futuros profesores demostrar sus avances hacia el logro de las

¹ La investigación no recogió datos respecto de los procesos evaluativos que se implementan en estas carreras. No obstante, si se diseñan un currículo basado en estándares, corresponde tener un proceso evaluativo acorde.

competencias necesarias para el ejercicio autónomo del rol profesional. Para ello, se requiere del diseño de un sistema de evaluación riguroso basado en los estándares que estructuran el currículo. Este sistema utiliza procedimientos para una evaluación formativa y sumativa del conocimiento disciplinario, pedagógico y profesional, así como del uso de este conocimiento en el desempeño docente. El sistema de evaluación utiliza criterios conocidos y compartidos por todos los académicos de la carrera, entregando información válida y confiable que permite a la carrera distinguir entre los egresados que demuestran las competencias para el ejercicio docente autónomo y quienes necesitan más preparación previa a la obtención del título profesional. Las evidencias que se recogen en la evaluación de los practicantes son auténticas, aportando información para la toma de decisiones sobre el mejoramiento de la carrera, de la asignaturas y a los propios profesores en formación..

B. Niveles de desarrollo de la implementación de un sistema de evaluación basado en estándares

Nivel 4

Se ha diseñado un sistema de evaluación para cada etapa de la formación práctica que permite emitir un juicio sumativo y formativo respecto del nivel de logro del conocimiento disciplinario, pedagógico y profesional propio de esa etapa. Los procesos y procedimientos son consistentes, en complejidad y extensión, con la progresión de las actividades asociadas a los procesos de enseñanza-aprendizaje que los profesores en formación realizan en los centros de práctica. Las actividades de evaluación emplean una diversidad de modalidades, incluyendo retroalimentación oportuna, incentivando la reflexión, razonamiento pedagógico y la autoevaluación del profesor en formación. Los criterios de evaluación se establecen en forma conjunta entre docentes de la carrera y colaboradores del sistema escolar y son conocidos por los profesores en formación. La evaluación de la práctica profesional contempla instrumentos para evaluar las competencias asociadas a la enseñanza (aspectos disciplinarios y didácticos) y pide al practicante recoger evidencias sobre el impacto de esta enseñanza en los resultados de aprendizaje de los estudiantes en el aula donde se realiza la práctica. La calificación final considera la autoevaluación y es compartida por profesores de aula y docentes de la universidad. Todos los involucrados han sido adecuadamente preparados en el uso de los procedimientos evaluativos, posibilitando emitir juicios válidos y confiables respecto a la calidad del desempeño de los profesores en formación. Se han diseñado y se aplican mecanismos que permiten usar los resultados de las evaluaciones en las distintas etapas de la formación práctica en la toma de decisiones para mejorar los procesos formativos.

Nivel 3

Se ha diseñado un sistema de evaluación para cada etapa de la formación práctica que permite emitir un juicio sumativo y formativo respecto del nivel de logro del conocimiento disciplinario, pedagógico y profesional propio de esa etapa. Los procesos y procedimientos son consistentes, en complejidad y extensión, con la

progresión de las actividades asociadas a los procesos de enseñanza-aprendizaje que los profesores en formación realizan en los centros de práctica. Las actividades de evaluación emplean una diversidad de modalidades, incluyendo retroalimentación oportuna, focalizándose en la reflexión y la autoevaluación del profesor en formación. Los criterios de evaluación se establecen en forma conjunta entre docentes de la carrera y colaboradores del sistema escolar y son conocidos por los profesores en formación. Los criterios de evaluación son definidos por los docentes de la carrera y son conocidos por los profesores colaboradores y los profesores en formación. Para la utilización de los procedimientos y aplicación de los criterios, solo los docentes de la universidad han sido adecuadamente preparados lo que posibilita emitir juicios válidos y confiables. Los profesores colaboradores participan de esta evaluación respondiendo a los instrumentos que le entrega la universidad respecto del nivel de desarrollo que demuestra el practicante. La evaluación de la práctica profesional se focaliza en evaluar las competencias asociadas a la enseñanza, sin pedir a los practicantes que den cuenta de los logros de aprendizaje de sus estudiantes. Existen mecanismos para sistematizar los resultados de las evaluaciones del desempeño de los practicantes, pero no se utilizan de manera sistemática en la toma de decisiones para mejorar los procesos formativos.

Nivel 2

Sólo para la etapa final de la formación práctica se han diseñado pautas e instrumentos de evaluación con criterios conocidos por todos los docentes de la carrera. Cada supervisor decide si comparte o no los criterios de evaluación con los profesores colaboradores y/o los profesores en formación. En las otras etapas de la formación práctica, cada profesor a cargo de una asignatura de práctica define las actividades y procedimientos de evaluación. Ésta, está más bien orientada a emitir un juicio sumativo respecto del nivel de logro del conocimiento disciplinario, pedagógico y profesional, así como su uso en las actividades de desempeño docente. El foco de las instancias formativas es la retroalimentación sobre aspectos técnicos o cuán bien emplea los procedimientos. La atención a la reflexión y autoevaluación del profesor en formación queda a la discreción de cada profesor supervisor. Los profesores colaboradores participan de esta evaluación respondiendo a los instrumentos que le entrega la universidad y estos abordan fundamentalmente aspectos de carácter administrativo, tales como asistencia y puntualidad. Existen mecanismos informales mediante los cuales los docentes de la universidad reportan los resultados de sus evaluaciones de los practicantes, pero esta información rara vez se utiliza para orientar el mejoramiento de los procesos formativos.

Nivel 1

Para cada etapa de la formación práctica, incluida la práctica profesional, son los docentes responsables de la asignatura de práctica quienes deciden las actividades, procedimientos y criterios de evaluación. La evaluación está más bien orientada a emitir un juicio sumativo respecto del nivel de logro del conocimiento disciplinario, pedagógico y profesional, así como su uso en las tareas que se definen para esa práctica. El foco de las instancias formativas es la retroalimentación

sobre aspectos técnicos o cuán bien emplea los procedimientos. No se incentiva de manera sistemática la reflexión y autoevaluación respecto al desempeño del profesor en formación en el aula. Los profesores colaboradores no participan de la evaluación de los practicantes. Los resultados de las evaluaciones del desempeño de los practicantes sólo se traducen en una calificación individual.

4. MEDIACIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO A LOS PROFESORES EN FORMACIÓN

A. Fundamentación

Siguiendo a Yinger y Hendricks-Lee (1993), en la formación práctica el conocimiento profesional se genera y gestiona en las relaciones que las personas mantienen con otros. Aprender a enseñar implica mantener relaciones de cooperación con pares, docentes, estudiantes del sistema escolar y otros actores del proceso educativo. En cuanto a mediadores del aprendizaje del profesor en formación, tanto el responsable de la asignatura de formación práctica como los docentes del sistema escolar fomentan en los futuros profesores la autoconfianza, competencia, reflexión y autonomía para tomar decisiones basadas en el conocimiento profesional, las características de los estudiantes y los contextos institucionales en que aprenden a enseñar.

Si bien la presencia del docente de la universidad en el Centro dependerá del tipo de tareas por desarrollar y del tipo de desempeños por retroalimentar, la relación entre el practicante, el docente universitario y el docente del sistema escolar se caracterizan por una comunicación abierta y oportuna que fomente el análisis y evaluación del proceso formativo. Para estos efectos, la carrera, en conjunto con profesores y directivos de los centros de práctica, diseña un sistema de acompañamiento que defina el perfil de los profesores que supervisaran en terreno o desde la universidad, las tareas, los roles y las responsabilidades de los practicantes, de los docentes universitarios y de los docentes del sistema escolar. Además, quienes tienen roles formales en el proceso de acompañamiento del proceso de práctica están debidamente capacitados para cumplir estas funciones.

B. Algunas evidencias recogidas desde la investigación

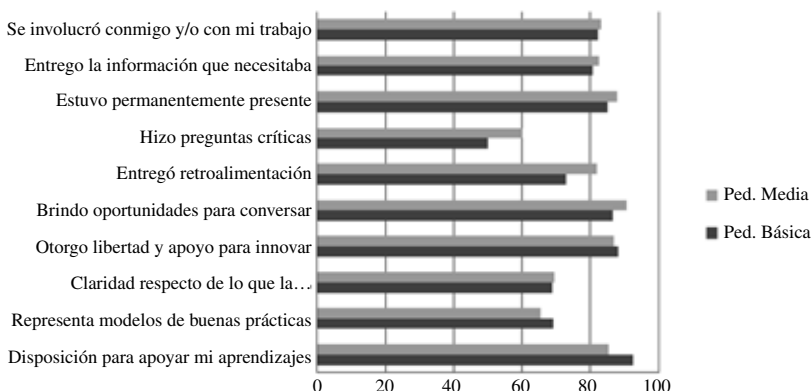
Estilo de Supervisión

Las evidencias recogidas demuestran que en las distintas etapas de práctica los profesores responsables de las asignaturas de práctica tienden a utilizar un estilo reflexivo cuando responden a las preguntas del practicante, cuando ayudan al practicante a identificar fortalezas y debilidades, cuando analizan el trabajo del practicante y cuando entregan retroalimentación. En las carreras de Pedagogía Básica la tendencia es a incrementar una supervisión de tipo reflexivo en la etapa final. En las carreras de Pedagogía Media, sin embargo, es más frecuente el estilo reflexivo en las etapas Inicial e Intermedia, en comparación a la etapa final.

Interacciones con el docente del sistema escolar

Respecto de las interacciones que los practicantes reportan con los docentes del sistema escolar, se aprecia una buena acogida e involucramiento (ver Figura 1). No obstante, los datos muestran que un número importante de docentes de aula no tenía suficiente claridad respecto del rol de apoyo que les correspondía cumplir. Los practicantes reportaron que los profesores de aula se involucran en su aprendizaje, aun cuando es menos frecuente que formulen preguntas críticas que fortalezcan la reflexión. Como se muestra en la Figura 1 esto es especialmente frecuente en el caso de las carreras de Pedagogía Básica.

Figura 1 Porcentaje de Practicantes que Señalan la Presencia de las Características de Acompañamiento del Profesor del Aula



Fuente: Montecinos *et al.* (2009). La Formación Práctica en el Proceso de Aprender a Enseñar (Proyecto Fondecyt 1070807).

Relación entre las actividades en la práctica profesional, el estilo de supervisión, y el nivel de autoeficacia en los estudiantes de pedagogía básica en práctica final

La autoeficacia se define como la sensación de juzgarse capaz de organizar y ejecutar diversas acciones y comportamientos que le permitan alcanzar la meta esperada (Bandura, 1986). El Cuestionario de Autoeficacia desarrollado por Tschannen-Moran & Woolfolk Hoy (2001) se utilizó en este estudio para examinar las creencias de autoeficacia en los futuros profesores que realizaban su práctica profesional. Se analizaron cambios entre los niveles de autoeficacia al comienzo y al final de la práctica, respecto de la capacidad para implementar estrategias de enseñanza, para generar y mantener el clima del aula y para involucrar a los alumnos en el aprendizaje.

Al examinar factores de la práctica que podían estar incidiendo en las creencias de autoeficacia en los estudiantes de pedagogía de educación básica cabe destacar que al ingresar a la práctica final no se encontraron diferencias estadísticamente significativas entre los puntajes promedios para las 10 universidades participantes. Por este motivo, para el análisis de los puntajes de autoeficacia post práctica se agregaron todas las universidades.

Los practicantes fueron agrupados de acuerdo al tipo de actividad a la que reportaron dedicar más tiempo en el centro de práctica (Observación/investigación, Colaboración, o Docencia) y de acuerdo al estilo de supervisión. Se distinguieron dos tipos de retroalimentación que podía entregar el supervisor al practicante: uno más reflexivo y otro más directivo. Una retroalimentación más reflexiva se caracteriza por guiar la conversación a través de preguntas que posibilitan que el propio practicante identifique sus fortalezas y debilidades. En contraste la retroalimentación directiva tiene un foco en señalarle al practicante cuán correcta ha sido su aplicación de los procedimientos.

Un Análisis de la Covarianza (ANCOVA) multifactorial (Actividad en la Práctica x Estilo de Retroalimentación, utilizando el puntaje pre práctica como covarianza) mostró un efecto para el tipo de actividad a la que se le dedicó más tiempo ($F(2,157) = 4,83, p. = 009$). El grupo que dedicó una mayor cantidad de tiempo a realizar clases obtuvo el puntaje promedio de autoeficacia más alto ($M = 7.58$), seguido por el grupo que dedicó más tiempo a observar y a preparar materiales ($M = 7.42$). El puntaje de autoeficacia más bajo lo obtuvo el grupo que reportó dedicar más tiempo a colaborar con el profesor de aula ($M = 7.20$).

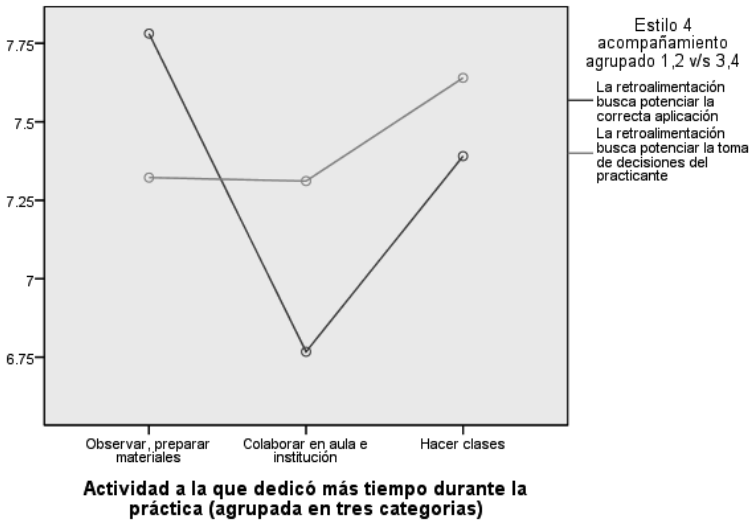
Los resultados del ANCOVA mostraron que el tipo de retroalimentación del supervisor no tuvo un efecto en los puntajes de autoeficacia. Sin embargo, se observó una interacción entre tipo de actividad a la cual dedicaron más tiempo y el tipo de retroalimentación ($F(2,157) = 43,12, p. = 04$). La Figura 2 muestra la naturaleza de la interacción entre estos dos factores. Como se observa, cuando el practicante se dedicó mayoritariamente a realizar clases, quienes recibieron una retroalimentación más reflexiva reportaron sentirse más capaces de implementar diversas dimensiones de la enseñanza. En contraste, practicantes que se dedicaron a observar, preparar materiales, y a colaborar no difieren en su nivel de creencias de autoeficacia cuando reciben una retroalimentación reflexiva.

C. Niveles de desarrollo de los procesos de mediación y acompañamiento al trabajo que los futuros profesores realizarán en el sistema escolar

Nivel 4

Con la participación de los profesores y directivos del sistema escolar, la carrera ha diseñado un sistema de acompañamiento al trabajo que realizan los futuros profesores en los centros de práctica. Se han definido los roles y responsabilidades del profesor de la universidad responsable por la asignatura de práctica y del docente del sistema escolar que colabora en ella. Existen procedimientos formalizados para capacitar a estos actores y para enfrentar situaciones

Figura 2 Interacción entre Estilo de Supervisión y Actividad a la que Dedicó más Tiempo el Practicante en la Etapa Final



Fuente: Montecinos *et al.* (2009). La Formación Práctica en el Proceso de Aprender a Enseñar (Proyecto Fondecyt 1070807).

problemáticas que puedan surgir. Se han establecido mecanismos para facilitar una comunicación fluida entre el practicante, los profesores de la universidad y los docentes del sistema escolar.

La mayor parte de los integrantes del equipo docente a cargo de las asignaturas de práctica tiene amplio conocimiento del currículo de la carrera y puede ayudar al practicante a establecer las relaciones pertinentes entre los distintos componentes del currículo que se aplican en el proceso de aprender a enseñar. La mayoría tiene experticia en la conducción de procesos de acompañamiento a los practicantes y experiencia como docentes de aula. Conocen el contexto en el que se realizan las prácticas y este conocimiento lo colocan a disposición del profesor en formación, apoyando su desarrollo como profesional de la educación. El estilo de supervisión del docente de la universidad es flexible de acuerdo a las necesidades de aprendizaje que manifiesta el practicante. No obstante esta flexibilidad, busca favorecer el desarrollo de una creciente autonomía en la toma de decisiones en el desempeño de las tareas que requiere la práctica. Así mismo, incentiva al profesor en formación para focalizar su reflexión estableciendo la relación entre el aprendizaje de los alumnos y sus acciones pedagógicas. La retroalimentación contempla tanto espacios de diálogo como comunicación escrita, ofreciendo suficiente especificidad para orientar el mejoramiento de las habilidades técnico instrumentales y la capacidad de razonamiento pedagógico. Mantiene una comunicación fluida con el practicante y con el profesor del sistema escolar, utilizando conductos y procedimientos conocidos por todas las partes.

El docente del sistema escolar que acompaña y facilita el proceso de aprendizaje del profesor en formación conoce las expectativas de aprendizaje y las tareas definidas para la asignatura de práctica que se desarrollarán en su aula o centro. Sabe cómo acoger e integrar al practicante, invitándolo a incorporarse a diversas actividades en el Centro. Apoya al futuro profesor en el desarrollo de las tareas que requiere la práctica, ofreciendo retroalimentación informal y formal. En la etapa de práctica profesional, gradualmente le transfiere más responsabilidades al profesor en formación para que tenga oportunidades de asumir el liderazgo en la conducción de unidades de aprendizaje. Interactúa cotidianamente con el practicante fomentando su reflexión y autoevaluación en el desempeño de las diversas tareas que realice en el aula. Si bien el docente de aula modela buenas prácticas, está abierto a aprender e innovar, apoyando y colaborando en la implementación de innovaciones que sugiere el practicante.

Nivel 3

La carrera ha diseñado un sistema de acompañamiento que define los roles y responsabilidades del profesor de la carrera, y del docente del sistema escolar que colabora en ella. Existen mecanismos para que los profesores del sistema escolar conozcan las expectativas definidas en el sistema de acompañamiento. Se han definido espacios formales para asegurar una comunicación fluida con los docentes universitarios y reuniones con el practicante pero por diversas razones estas reuniones no se realizan con la periodicidad establecida. Aun cuando existen procedimientos formalizados para enfrentar situaciones problemáticas que puedan surgir, éstos no se utilizan, quedando situaciones sin resolver que van en desmedro del aprendizaje del practicante o la relación entre el centro y la carrera.

La mayor parte de los integrantes del equipo docente a cargo de las asignaturas de práctica tiene suficiente conocimiento del currículo de la carrera y puede ayudar al practicante a establecer las relaciones pertinentes entre los distintos componentes del currículo que se aplican en el proceso de aprender a enseñar. Aun cuando todos tienen experiencia como docente de aula, sólo algunos tienen experticia en la conducción de procesos de acompañamiento. Algunos conocen los contextos en los que se realizan las prácticas y por lo tanto no siempre pueden ayudar al practicante a resolver problemas. El estilo de supervisión del equipo favorece que los practicantes asuman creciente autonomía en la toma de decisiones para el desarrollo de las tareas que requiere la práctica, aun cuando este no siempre es flexibilidad para responder a las necesidades de cada practicante. La reflexión está más enfocada en el practicante y sus acciones pedagógicas, en desmedro de un análisis del impacto de estas en los estudiantes del sistema escolar. La retroalimentación contempla tanto espacios de diálogo como comunicación escrita, ofreciendo suficiente especificidad para orientar el mejoramiento de las habilidades técnico instrumentales, pero no así de la capacidad de razonamiento pedagógico. Mantiene una comunicación fluida con el practicante y con el profesor del sistema escolar, utilizando conductos y procedimientos conocidos por todas las partes.

El profesor del sistema escolar acoge al profesor en formación, permitiéndole que éste lo observe y le ayude. Aun cuando tiene claro su rol en esa práctica y las

tareas a desarrollar, permite realizar sólo algunas tareas que requiere la práctica. Si bien puede modelar buenas prácticas pedagógicas, restringe las posibles innovaciones y así la autonomía y diversidad en las oportunidades para aprender la docencia. Ofrece espacios de intercambio profesional, retroalimenta al practicante centrándose en consejos para que mejore su desempeño, sin incentivar procesos reflexivos o el desarrollo del razonamiento pedagógico.

Nivel 2

La mayor parte de los integrantes del equipo docente a cargo de las asignaturas de práctica tiene insuficiente conocimiento del currículo de la carrera. Aun cuando todos tienen experiencia como docentes de aula, sólo algunos tienen experiencia o capacitación en la conducción de procesos de acompañamiento. Las visitas a los centros son asistemáticas lo que puede incidir en que el equipo tenga un escaso conocimiento de los contextos en los que se realizan las prácticas. El estilo de supervisión depende de cada docente, y por lo tanto, se da mucha variación en los tipos de apoyo que se ofrecen a los practicantes. El acompañamiento tiende a ser más bien asistemático y enfocado en revisar aspectos técnico-instrumentales de la ejecución de las tareas, entregando directrices específicas respecto de qué y cómo mejorar el desempeño. Mantiene una comunicación fluida con el practicante, pero no con el profesor del sistema escolar.

El profesor del sistema escolar recibe al practicante en su aula, involucrándose mínimamente en su proceso, ayudando sólo en aspectos administrativos. No se le ha comunicado formalmente y con claridad su rol y las tareas para esa práctica. Ofrece espacios de actuación en tareas que él estima pertinente, independiente de las tareas docentes que requiere la asignatura de práctica. Ofrece retroalimentación al desempeño en estas tareas a instancias de una petición del practicante.

Nivel 1

No existe un proceso formalizado para que el profesor en formación reciba apoyo desde un docente universitario y/o desde un docente del sistema escolar. El profesor de la universidad responsable de la asignatura de práctica realiza algunas actividades de apoyo que son más bien informales y el practicante no tiene claro qué tipo de ayuda puede y debe esperar del docente universitario.

Los docentes a cargo de las asignaturas de práctica no conforman un equipo y tienen insuficiente conocimiento del currículo de la carrera. Aun cuando todos tienen experiencia como docentes de aula, solo algunos tienen experiencia o capacitación en la conducción de procesos de acompañamiento. Las visitas a los centros son asistemáticas lo que conlleva a que el futuro profesor tenga insuficiente apoyo desde la universidad. Se preocupa principalmente por los aspectos administrativos en el cumplimiento de las tareas. Más que apoyar el desarrollo de habilidades docentes del practicante, su labor se centra en la contención emocional y si entrega retroalimentación en aspectos técnicos esta involucra entregar directrices genéricas que no abordan problemas concretos en el desempeño.

El docente del sistema escolar recibe al practicante por mandato de la dirección del colegio y está habitualmente ausente mientras el practicante permanece en el aula. Si bien esto genera oportunidades para que el practicante desarrolle actividades docentes, éstas se realizan sin la retroalimentación necesaria para orientar su mejoramiento.

PALABRAS FINALES

Existe bastante consenso acerca del rol estratégico que desempeñan los profesores en el éxito de las políticas educacionales que impulsan los gobiernos para fortalecer la calidad y equidad en los servicios educacionales. La formación de profesores en Chile y en otras partes del mundo ha sido ampliamente criticada por una supuesta distancia entre las competencias que proponen desarrollar las universidades y aquellas requeridas por el sistema escolar. En nuestro país esta crítica es avalada por los magros resultados que obtienen los estudiantes chilenos que participan en mediciones internacionales como TIMMS y PISA y por el alto porcentaje de docentes del sistema municipalizado cuyo desempeño en la evaluación docente es calificado como Básico o Insatisfactorio. Más recientemente, los resultados de la prueba Inicia han vuelto a cuestionar la calidad de la formación inicial de profesores en Chile.

Las carreras de pedagogía han implementado algunas iniciativas, en ciertos períodos más que en otros, con el propósito de fortalecer la calidad de la formación inicial de profesores. En los últimos quince años, desde la política pública se han implementado programas tendientes a apoyar y orientar estos esfuerzos. Si bien la política se diseña desde el Estado buscando dar respuesta a la demanda social por mejorar la pertinencia y relevancia de la formación de profesores, nos parece que este diseño necesita también fundarse en investigación relevante. Los lineamientos que se ofrecen en este artículo se basan en un trabajo empírico, en el cual han colaborado diez universidades nacionales que reconocen la centralidad del eje de formación práctica en el currículo de la formación de profesores y la urgencia que tiene introducir mejoras sustantivas. Los cambios a la formación inicial de profesores serán viables, si se diseñan con las universidades y no para las universidades.

REFERENCIAS

- Ávalos, B. (2003). *La formación Docente Inicial en Chile*. Recuperado marzo 5, 2010, de http://www.oei.es/docentes/info_pais/informe_formacion_docente_chile_iesalc.pdf
- Bandura, A. (1986). *Social foundations of thought and action: A social cognitive theory*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- Beca, C.E.; Montt, P.; Sotomayor, C.; García-Huidobro, J.E. & Walker, H. (2006). *Docentes para el Nuevo Siglo: Hacia una Política de Desarrollo Profesional Docente*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP). (2007). *Criterios de Evaluación de Carreras de Pedagogía*. Santiago, Chile.

- Contreras, I.; Rittershaussen, S.; Montecinos, C.; Solís, M.C.; Núñez, C. y Walker, H. (en prensa). Los centros educativos como espacios para aprender a enseñar: Visiones desde los programas de formación de profesores de educación media. *Revista Estudios Pedagógicos*.
- Holmes Group. (1995). *Tomorrow's schools of education: A report of the Holmes Group*. East Lansing, Michigan.
- Jiménez, M.; Torres, S.; Flores, R.; Ibáñez, N.; Donoso, P.; Cárdenas, A.; Silva, A.; Beca, C.E.; Núñez, I. y Peña, P. (2005). *Informe Comisión Sobre Formación Inicial Docente*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Korthagen, F. A.; Loughran, J. & Russell, T. (2006). Developing fundamental principles for teacher education programs and practices. *Teaching & Teacher Education*, 22 (8), 1020-1041.
- Marcelo, C. (julio, 1999). Ponencia presentada en el Panel Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Viña del Mar, Chile.
- Ministerio de Educación. (2000). *Estándares de Desempeño para la Formación Inicial de Docentes*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación, División de Educación Superior. Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2004). *Revisión de Políticas Públicas - Chile*. París, Francia.
- Montecinos, C.; Solís, M. C.; Contreras, I.; Rittershaussen, S.; Núñez, C. & Walker, H. El Impacto de la Formación Práctica en el Proceso de Aprender a Enseñar (Proyecto FONDECYT 1070807. (2007-2009). Santiago, Chile.
- Tschannen-Moran, M. & Woolfolk Hoy, A. (2001). Teacher efficacy: Capturing and elusive construct. *Teaching & Teacher Education*, 17 (7), 783-805.
- Yinger, R. & Hendricks-Lee, M. (1993). Working knowledge in teaching. In C. Day, J. Calderhead, & P. Denicolo (eds.), *Research on teacher thinking: Understanding professional development* (100-123). London: Falmer Press.
- Zeichner, K. (2006). Teacher Education: Reflections of a University-Based Teacher Educator on the Future of College and University-Based. *Journal of Teacher Education*, 57, 326-340.

10.

¿Están las Condiciones para que la Docencia sea una Profesión de Alto Estatus en Chile?

*Cristián Bellei**
*Juan Pablo Valenzuela***

INTRODUCCIÓN

Existe creciente evidencia de que, luego de las condiciones socioeconómicas y culturales de las familias de los alumnos y de la composición de estas características entre sus compañeros de curso y colegio, es la calidad de los maestros lo que determina las oportunidades de los estudiantes para adquirir conocimientos y habilidades y, por su intermedio, las condiciones en que se inserten al mundo laboral y del conocimiento. Por ello, un desafío central de todos los sistemas escolares es atraer buenos estudiantes a la profesión docente, formarlos adecuadamente y retener en la enseñanza a los docentes efectivos.

Por otra parte, la evidencia internacional indica que la valoración social de la profesión docente, junto con la obtención de una recompensa económica inicial y durante el ejercicio de la carrera equivalente a la del promedio de los profesionales, son componentes críticos para que jóvenes talentosos decidan formarse y trabajar como profesores.

Este capítulo utiliza dichas nociones como marco de referencia para analizar la situación de los profesores en Chile, preguntándose acerca de la posibilidad de que la profesión docente llegue a ser una profesión de alto estatus en nuestro país.

Nuestra principal conclusión, sin embargo, es negativa: a pesar de que en Chile existe una convicción cada vez más generalizada sobre la relevancia de los profesores, nuestro país cuenta con una profesión docente desprestigiada. Con un número creciente de escuelas universitarias y programas de formación inicial de muy baja calidad, con estudiantes de pedagogía especialmente concentrados entre

* Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) y Núcleo Milenio sobre la Profesión Docente de la Universidad de Chile.

** Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) y Núcleo Milenio sobre la Profesión Docente de la Universidad de Chile.

los estudiantes de menor rendimiento académico, con las remuneraciones más bajas entre los profesionales —comparables al promedio de las carreras técnicas—, con una percepción de los profesores en ejercicio de que su trabajo es poco respetado por el gobierno y con un bajísimo reconocimiento social. Entre las principales causas para esta crítica situación se pueden indicar i) la ausencia de políticas integrales para contar con profesores efectivos; ii) la extrema desregulación de las instituciones de educación superior que deben formar a los nuevos maestros; iii) la convicción de que es posible definir estrategias asimétricas para las políticas docentes, de acuerdo al tipo de sostenedor educacional y iv) la inconsistencia dinámica de políticas educacionales que modifican significativamente la demanda de profesores, sin abordar responsablemente la disponibilidad de docentes. Desafortunadamente, todo indica que las prioridades de políticas públicas en el sector educacional, las actualmente en discusión en el Congreso Nacional y las señaladas recientemente en su Mensaje a la Nación por el Presidente de la República, no se orientan a revertir la situación descrita.

El capítulo procede de la siguiente forma. Primero se discute sobre la formación inicial docente; luego se analiza la dinámica y regulaciones del mercado laboral docente; en seguida, se profundiza sobre los salarios de los docentes; a continuación se reflexiona sobre el estatus social de los profesores y, finalmente, se sintetizan las principales conclusiones del análisis y se plantean algunas reflexiones de política educacional.

1. FORMACIÓN INICIAL: LOS COSTOS DE LA DESREGULACIÓN

Aumento explosivo de estudiantes de pedagogía: ¿renovado interés por la docencia o baja selectividad de los programas?

Si se observa la forma en que se organiza la enseñanza escolar, la centralidad del profesor para producir ambientes educativos propicios para el aprendizaje de los alumnos es más o menos evidente. Afortunadamente, los encargados de las políticas educacionales, los organismos internacionales y el mundo académico han comenzado a reconocer dicha centralidad, situando a las políticas hacia los docentes como un componente indispensable para el éxito de las reformas educacionales. En ese contexto, el primer desafío es contar con un cuerpo docente con sólidas competencias profesionales, lo cual remite a la pregunta acerca de quiénes llegan a ser docentes y cuál es la calidad de la formación inicial que recibieron.

Lo primero que se necesita, entonces, es que estudiantes talentosos egresados de la educación media se interesen por ingresar a estudiar pedagogía y se mantengan luego en los programas seleccionados (OCDE, 2005; Barber & Mourshed, 2008). En efecto, se ha demostrado que una de las características de los profesores que, de manera más robusta, se asocia con un buen desempeño en los procesos de enseñanza-aprendizaje es que éstos hayan sido buenos alumnos en su etapa escolar o que hayan obtenido buenos resultados en las pruebas de entrada a la universidad (Goldhaber, 2008). Lo segundo, es que la formación inicial que reciben los futuros

docentes sea de calidad. Como veremos, Chile no parece estar avanzando de modo coherente en ninguna de estas dos dimensiones.

Una señal acerca del interés de los jóvenes por convertirse en docentes está dada por la dinámica de la demanda y la oferta de cupos en las carreras de pedagogía en los centros de formación inicial. En esta dimensión, como se aprecia en la Figura 1, durante la última década se viene produciendo en Chile un cambio de magnitud considerable. Luego de presentarse durante los 80' y los 90' una sistemática caída en la matrícula absoluta y relativa de estudiantes de educación superior en carreras de pedagogía, a partir del 2000 se ha presentado un creciente interés de los jóvenes por ingresar a éstas. De esta forma, mientras en la década de los 90' la matrícula total de estudiantes de pedagogía fluctuó entre 25 y 30 mil alumnos, en 2004 ésta había aumentado a 74 mil y continuó creciendo hasta llegar a 104 mil estudiantes en 2007; en el mismo sentido, si se considera sólo los alumnos matriculados en primer año en carreras de educación, estos aumentaron de 6.957 en 1998 a 23.859 en 2007. En otras palabras: los estudiantes de pedagogía se han más que triplicado durante la última década¹. Ciertamente, en este período se ha producido una fuerte expansión de la educación post-secundaria en Chile en términos generales, pero el crecimiento de la matrícula en carreras de pedagogía ha sido mucho mayor que el del resto de las carreras; así, mientras en 1999 la proporción de estos alumnos sobre el total de la matrícula de educación superior era de un 7,4%, para 2007 éstos representaban un 14,3%.

Este crecimiento de la matrícula de estudiantes de pedagogía ha sucedido en todos los tipos de carrera (parvularia, diferencial, básica y media); así, por ejemplo, entre 1999 y 2007 los estudiantes de la carrera de educación básica aumentaron de 4.952 a 13.299, mientras los de educación media pasaron de 14.210 a 51.301 en el mismo período (siendo las especialidades de educación física e inglés las que más crecieron). Finalmente, el aumento de matrícula de las carreras de educación se ha dado en todos los tipos de institución formadora, pero ha sido proporcionalmente más acentuado en las universidades privadas que no pertenecen al Consejo de Rectores, en donde el crecimiento entre 1999 y 2007 fue de casi 6 veces, pasando de 2.440 a 13.299². A pesar de lo anterior, es importante destacar que el crecimiento

¹ El juicio evaluativo acerca de la conveniencia de este aumento de la matrícula depende ciertamente del ajuste que exista entre los egresados y la demanda de docentes en el mercado laboral. En este aspecto Chile presenta una situación de signos variados: por una parte su población en edad escolar está creciendo a tasas muy bajas, pero la cobertura de la educación media ha aumentado desde mediados de los 90s. Por otra parte, aunque la cobertura en enseñanza básica es prácticamente universal, la introducción de la Jornada Completa aumentó la demanda por horas docentes; y si bien el sector de educación municipal está disminuyendo su demanda por docentes, la acelerada creación de nuevos establecimientos privados subvencionados representa una nueva fuente laboral, cuya demanda por docentes ha sido mayor que la pérdida de puestos en el sector municipal. Tampoco existen buenos estudios acerca de la transición formación inicial-trabajo, ni sobre la duración de los docentes en ejercicio. Finalmente, la reforma de la extensión de los ciclos escolares tendrá también un impacto diferencial en la demanda por docentes de primaria y secundaria. Éstos y otros factores relevantes debieran considerar un eventual estudio sobre la materia, enormemente necesario.

² Es importante señalar que los indicadores de eficiencia interna de las carreras de educación son comparativamente altos en relación con el resto de las carreras universitarias, a pesar de este explosivo aumento de alumnos. Así, por ejemplo, considerando el tiempo de retraso en titularse (respecto al mínimo formal), las carreras de educación son –en promedio– de las que menos

de las carreras de la educación se produjo en forma rezagada –a partir de fines de los 90’– mientras que el resto de las carreras universitarias había comenzado en la década previa, de esta forma, la participación relativa de las carreras de pedagogía en la educación superior, a pesar del verdadero boom de la década del 2000, no ha alcanzado la relevancia que tuvo en los 70’ y 80’.

Ahora bien, este impresionante crecimiento de los estudiantes de pedagogía ha sido acompañado por un aumento en la cantidad de programas de formación inicial ofrecidos, más que una expansión de los programas existentes: mientras en 1999 existía un total de 225 programas, en el 2008 había 698. Aunque este incremento de la oferta de programas de educación se presenta en todo tipo de instituciones (universidades tradicionales, privadas e institutos profesionales), es entre las universidades privadas donde se ha generado una verdadera explosión, pasando de 56 programas en 1999 a 399 en 2008³ (Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación CEPPE, 2010).

Este fuerte crecimiento de la matrícula ha derivado en un aumento acelerado de profesores titulados. En la década comprendida entre 1995 y 2006, –según la información oficial de la División de Educación Superior del MINEDUC– la evolución de los nuevos profesionales de las carreras de la educación ha experimentado importantes cambios. Como se aprecia en la Figura 2, para el caso de la educación media el número promedio de recién titulados se mantuvo estable hasta el año 2003, para duplicarse en el 2004 y triplicarse en los años 2005 y 2006, pasando de 1.202 en 2003 a 3.558 en 2006. La situación de los titulados de educación básica es aún más extrema: luego de una bajísima titulación de nuevos profesionales a inicios de los 90s, situación que continúa erráticamente hasta el 2001 (cuando se titularon sólo 553 profesores), en 2002 esta cantidad se duplica y hacia 2004 se triplica, cuando se titulan 1.608 nuevos profesores de educación básica; sin embargo, es a partir de los años 2005 y 2006 cuando se advierte un crecimiento explosivo de titulados de educación básica, con 4.147 y 4.564 respectivamente⁴.

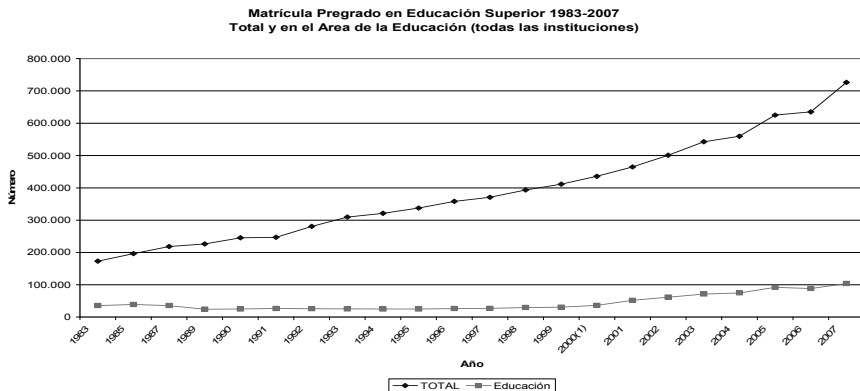
Esta situación es resultado de un sistema extremadamente desregulado respecto de la decisión de crear nuevos programas de formación de profesores y respecto de los estudiantes que pueden ser admitidos en dichos programas. Como se sabe, se trata de una decisión discrecional de cada universidad, donde los únicos requisitos operan *ex post*, por medio de una acreditación de consistencia de la oferta de

retraso presentan (siendo superada sólo por Medicina). Lo mismo ocurre si se observa las tasas de retención durante la carrera: un reciente estudio de la cohorte de alumnos de 2004 mostró que las carreras de educación tenían la segunda más alta tasa de retención, sólo por debajo de las carreras de la salud (CSE, 2008). Este estudio encontró, eso sí, que las tasas de retención eran más altas en las universidades del Consejo de Rectores que en las privadas, que –como se dijo– son las que más aumentaron su matrícula.

³ Unas pocas universidades privadas (especialmente la Bolivariana, Del Mar, Santo Tomás y De Las Américas) concentran una parte importante de estos nuevos programas; también se han abierto bastantes programas en regiones, incluyendo ciudades de tamaño intermedio.

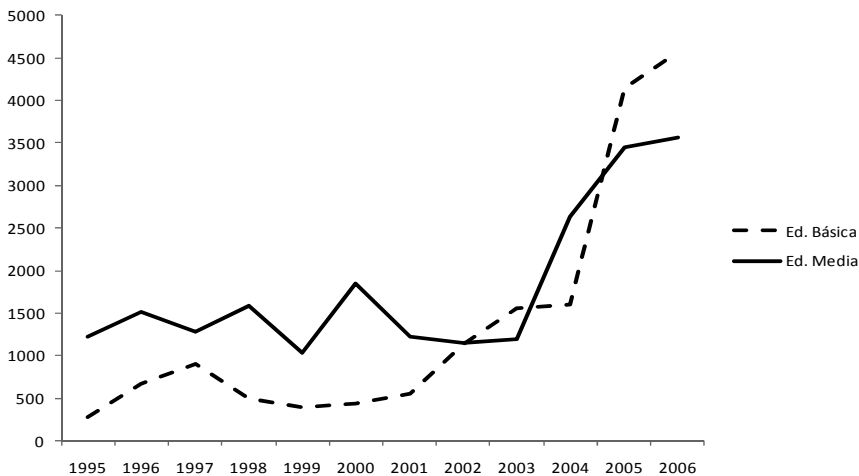
⁴ Existe cierta inconsistencia en los datos oficiales acerca del número de titulados de las carreras de educación y el número de matriculados en dichas carreras: para algunas cohortes recientes se obtiene un número de titulados mucho mayor que los matriculados en primer año. Una explicación posible sería que la información de los programas de corta duración (“no tradicionales”) no es recolectada por las instituciones del Ministerio de Educación (Rufinelli & Sepúlveda, 2005).

Figura 1 Número de estudiantes de pregrado matriculados en Programas de Educación y en todo el sistema de educación superior 1983-2007



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2 Número de profesionales titulados de carreras de educación 1996-2006 (Sólo universidades)



Fuente: División de Educación Superior del MINEDUC.

los programas respecto a los planes que las mismas universidades definieron. Las experiencias exitosas a nivel internacional, en cambio, aplican un fuerte nivel de regulación en la formación inicial docente, de forma altamente centralizada por el Estado o por mecanismos muy exigentes de control de las instituciones formadoras en las diferentes etapas del proceso de formación.

La combinación de extrema desregulación y alta demanda por este tipo de programas ha derivado en una baja generalizada de las exigencias de ingreso a las carreras de educación; así, mientras en 1998 el 78% de los alumnos de primer año de pedagogía en educación básica estudiaba en programas que exigían rendir la Prueba de Selección Universitaria para ser admitido (PSU, o antes la Prueba de Aptitud Académica), en 2007 esta proporción se había reducido a un 53,7%. En efecto, en este año alrededor de la mitad de los nuevos programas de formación docente en educación básica no requieren a sus alumnos rendir la PSU. Ciertamente, la exigencia de “haber rendido” la PSU tampoco garantiza que todos los alumnos admitidos hayan demostrado una sólida formación previa: el puntaje promedio de los alumnos matriculados en programas de educación básica que requieren PSU fue en 2007 de 492,5 (matemática y verbal), muy por debajo de las demás carreras profesionales. Más aún, sólo dos universidades consiguen obtener un promedio general de sus estudiantes de educación en la PSU por sobre los 600 puntos. Lo más grave es que esta situación lejos de mejorar, parece ser cada vez peor: entre los programas de educación básica con mayor antigüedad y para los que se tienen registros, en 9 de 11, el puntaje del último matriculado en 2007 fue más bajo que en 2002.

Un indicador indirecto de la capacidad académica de los estudiantes de los programas de formación inicial de profesores proviene de las estadísticas públicas de la aplicación, en 2008, de la primera versión de la prueba INICIA de la Universidad Católica para egresados de carreras de educación. En esta prueba –voluntaria– participó el 80% de las entidades que imparten pedagogía general básica y por especialidad en segundo ciclo básico, mientras el número de inscritos representó al 61% de los egresados de dichas entidades. De esta muestra de egresados (que tiene un sesgo hacia la participación de los programas y estudiantes con mejores desempeños) el 45,8% de los estudiantes había obtenido menos de 450 puntos promedio en la PSU, mientras solo un 7% había logrado más de 550 puntos en la PSU (Manzi, 2010)⁵.

La desregulación de la formación docente no sólo ha implicado un aumento acelerado de la matrícula y los programas, y una baja en la selectividad de los alumnos, sino también la creación de un importante segmento de programas “no tradicionales” de formación docente (por ejemplo, programas que sólo requieren asistencia los días sábado o que son cursados a distancia). Aunque recientemente ha habido un acuerdo para cerrar estos programas, lo cierto es que su incidencia en la formación del cuerpo docente en ejercicio continúa siendo muy relevante, especialmente entre los profesores de más reciente incorporación a la docencia. Según Ortúzar *et al.* (2009), el 18% de los profesores de menor experiencia laboral que trabajan en el sector municipal desarrollaron su formación en programas de 6 semestres o menos; más aún, de acuerdo a Telias & Valenzuela (2008), el 12% de los profesores de educación básica en ejercicio se había formado en programa no tradicionales. Por último, la presencia de profesores educados en programas de formación de corta duración o no tradicionales se ha ido constituyendo en otro factor de inequidad social en el sistema escolar; en efecto, mientras en los establecimientos

⁵ Por cierto, los resultados mostraron una muy fuerte correlación entre el puntaje obtenido en la prueba INICIA y el puntaje obtenido previamente en la PSU.

que atienden a alumnos de nivel socioeconómico medio y medio-alto un 7% de los profesores con menos de 12 años de experiencia se formó en programas de no más de seis semestres de duración, esta condición afectaba a un 28% de los profesores de establecimientos de nivel socioeconómico bajo; a su vez, el 70% de los profesores con menos de 12 años de experiencia que trabajan en establecimientos de nivel socioeconómico medio y medio-alto fueron formados en programas presenciales diurnos, mientras en los establecimientos de nivel socioeconómico bajo este grupo representaba sólo el 53% (Ortúzar *et al.*, 2009).

¿Qué se sabe sobre la calidad de la formación inicial docente?

Finalmente, a pesar de la extendida opinión de que la formación inicial docente es de baja calidad, existe poca evidencia directa para fundamentar esa conclusión. Con todo, se ha acumulado cierta evidencia indirecta que sugiere que esta percepción no estaría lejos de la realidad.

Algunos indicadores de la calidad de los programas de formación inicial de profesores están asociados al proceso obligatorio que tienen estos programas de acreditarse. Desde fines del 2008 se inició un rápido proceso de acreditación de 467 carreras de educación existentes en el país, de las cuales 276 programas ya han terminado el proceso. De éstos, 78,6% está acreditado por 3 o más años (18% por 5 años o más y 7,4% por seis o siete, que es el máximo). En definitiva, sólo a 9 programas se les negó la acreditación. A pesar de esta masiva acreditación de las carreras de educación, los informes de la CNA dan cuenta de la precariedad de muchos programas acreditados: falta de barreras de ingreso para los estudiantes (como puntaje mínimo PSU); poca orientación en las prácticas profesionales, entre otras. Una seria limitación del sistema de acreditación actual es que sólo evalúa la consistencia de la institución y de sus programas según los planes que la misma institución se plantea y la compara con la oferta general del sistema universitario del país, pero no la vincula con la calidad de la formación que entrega, la cual no está regulada.

A su vez, Chile cuenta con algunos datos de pruebas nacionales e internacionales que sugieren una pobre formación de los nuevos profesores. La información más robusta en este sentido la provee el reciente estudio TEDS-M (Teacher Study in Mathematics) de la IEA, que evaluó conocimientos pedagógicos y disciplinarios en matemáticas de estudiantes de pedagogía que estaban por egresar de la universidad (en Chile participaron estudiantes de 34 universidades). De los 16 países participantes, Chile obtuvo el lugar 15 en los profesores de primer ciclo básico y el último lugar entre los profesores de segundo ciclo básico.

A nivel nacional, recientemente se han entregado los resultados de la prueba INICIA 2009, la cual mide conocimientos disciplinarios, conocimientos de educación, pedagogía y didáctica, así como competencias básicas en comunicación escrita y habilidades en el uso de TICs de los egresados de las carreras de educación básica y educación parvularia. Los resultados indican que los futuros profesores contestaron en promedio alrededor del 50% de las respuestas correctas y ninguna institución participante obtuvo un promedio superior al 70% de respuestas correctas de sus

estudiantes. En términos desagregados, destaca el hecho de que los estudiantes de programas de educación básica con especialidad en matemáticas lograron en promedio sólo un 33% de respuestas correctas; así como que sólo un 1% de los nuevos profesores quedara clasificado en la categoría “buen desempeño” en la prueba de comunicación escrita.

Por último, en el marco de la evaluación del Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (FFID), se realizó una prueba inicial de habilidades básicas en el año 2002 a los estudiantes de las 17 universidades participantes en dicho programa; posteriormente se aplicó la misma prueba a los egresados de los programas en los años 2006 y 2007. La comparación de ambas aplicaciones no mostró diferencias significativas entre los estudiantes ni en habilidades lingüísticas ni matemáticas, lo que sugiere que los estudios realizados no mejorarían ni los conocimientos generales de los estudiantes ni su capital cultural (Larrondo *et al.*, 2007).

En síntesis, la formación inicial docente en Chile muestra un panorama poco alentador: los centros formadores tienen una excesiva autonomía, tanto para crear programas y ofrecer vacantes, como para el diseño e implementación de dichos programas, además el sistema de acreditación obligatoria no parece operar como un filtro exigente que asegure la calidad de estos programas, todo lo cual ha derivado en un fuerte aumento de nuevas ofertas de formación docente (una proporción importante de ellas como programas “no tradicionales”), con bajísimos requisitos de admisión (que ya eran bajos en los programas preexistentes). La consecuencia ha sido un crecimiento exorbitante de la matrícula de estudiantes de pedagogía y una baja en las capacidades demostradas por esos estudiantes, no sólo en los nuevos programas, sino en el conjunto de futuros docentes; por último, la evidencia disponible indica que, al término de su período de formación, los docentes chilenos se encuentran pobremente preparados para enseñar.

Un panorama como el descrito requeriría de una política pública agresiva, consistente y sostenida en el tiempo para superarlo. Desafortunadamente, Chile no ha mostrado, respecto de la formación inicial docente, el mismo compromiso que ha tenido con otras políticas educacionales. El único esfuerzo más o menos consistente fue el Programa FFID que funcionó entre 1998 y 2002, pero el hecho de que no haya tenido continuidad más bien refuerza nuestra afirmación previa. Como sustituto, se han intentado caminos “indirectos” para influir en la formación docente, dado el escenario de gran autonomía que caracteriza al funcionamiento de los institutos formadores de docentes en Chile: evaluaciones de desempeño de los profesores, incentivos monetarios asociados a resultados medidos o un sistema de acreditación de carreras poco exigente, como se indicó. La más reciente propuesta en este sentido, ha sido la idea de instaurar un test obligatorio para los egresados de pedagogía como requisito para ejercer en el sistema escolar; sin embargo, como muestra la evidencia internacional, parece más razonable ser selectivos en la creación de carreras y la admisión de alumnos (control *ex ante*), en lugar de pretender ejercer controles sobre estudiantes que ya cursaron toda su formación profesional (control *ex post*).

2. ENTRADA A LA DOCENCIA Y REGULACIÓN DEL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN DOCENTE

Regulación del mercado laboral: la necesidad de una carrera profesional docente

En Chile existe un ingreso relativamente abierto para ejercer la profesión docente: en principio, basta poseer el título profesional de profesor otorgado por alguna institución formadora (de hecho, no es indispensable que ésta esté acreditada por el sistema antes referido) y ser contratado por algún sostenedor educacional, sea público o privado. No existen procesos o etapas formales de inducción o prueba. Tampoco existen diferenciaciones internas de la profesión que expresen categorías de docentes según su experticia (un docente recién llegado puede ser asignado a cualquier función del establecimiento, incluyendo algunas que claramente requieren más experiencia como ser jefe de curso o coordinador de un departamento). En cambio, sí existen procedimientos alternativos de ingreso al ejercicio docente, sin haber estudiado la carrera pedagógica (mediante un procedimiento burocrático, la autoridad pública concede la “habilitación” para ejercer, a petición del sostenedor que realizará el contrato⁶).

Sin embargo, el rasgo más notorio de la organización del ejercicio de la docencia en Chile es la regulación asimétrica de la relación contractual con los docentes dependiendo de si el sostenedor (empleador para estos efectos) es público o privado. Esta asimetría determina condiciones de trabajo muy diferentes para los docentes que se desempeñan en uno u otro sector, a pesar de que la gran mayoría de las escuelas privadas chilenas tienen como su principal (y algunas de ellas, exclusiva) fuente de financiamiento el subsidio del Estado.

Cuando el empleador es el sector municipal, las relaciones contractuales están reguladas por el Estatuto Docente, lo que determina una estructura de remuneraciones vinculadas a una progresión basada en la experiencia, las responsabilidades y la formación en servicio. También se regula las condiciones para ingresar a la planta docente –vía concurso público– y los mecanismos de desvinculación contractual. En cambio, cuando la dependencia contractual del profesor es privada, la normativa general que regula esta relación es el Código del Trabajo, existiendo sólo algunas regulaciones específicas que rigen sobre los establecimientos privados subsidiados para el pago de un salario mínimo nacional por hora y el acceso a un conjunto de asignaciones e incentivos individuales y colectivos, los cuales son financiados con recursos adicionales al pago de la subvención escolar por estudiante.

Esta regulación contractual asimétrica, en que el sector municipal contiene elementos de una carrera profesional –aún muy homogénea– principalmente centrada en el reconocimiento de la antigüedad, mientras que el sector particular subvencionado presenta una situación desregulada en esta materia, conlleva fuertes incentivos para generar una segmentación de los docentes entre los tipos de sostenedores, de

⁶ En 2007, de quienes ejercían la docencia en establecimientos municipales cerca del 6% no tenía título profesional docente, cifra que aumentaba a un 12% de quienes trabajaban en el sector particular subvencionado.

acuerdo a la edad de los profesores, a pesar de que ambos sectores reciban el mismo subsidio estatal para contratar docentes. En efecto, los datos ratifican claramente esta asimetría: en 2008, mientras los docentes de más de 50 años de edad representaban un 50% de quienes trabajaban en el sector municipal, en el sector particular subvencionado sólo representaban un 20%; en el otro extremo, mientras el 20% de los docentes del sector particular subvencionado no tenían más de 30 años de edad, en el sector municipal estos docentes representaban apenas el 10%.

El desafío de hacer más atractivas las condiciones de trabajo de los docentes, elevando el reconocimiento social de la profesión, así como las remuneraciones iniciales y su progresión en el tiempo, junto a otras condiciones contractuales, pasa por elaborar una carrera profesional para que los jóvenes egresados de educación media perciban que las condiciones promedio de los profesores son lo suficientemente atractivas como para escoger esta alternativa académica y que, al mismo tiempo, los profesores competentes y efectivos vean que sus condiciones para permanecer en el ejercicio docente son atractivas también. A pesar del amplio consenso respecto a estos objetivos, muchos investigadores y diseñadores de política afirman que este desafío sólo se refiere a una modificación del actual Estatuto Docente, lo cual permitiría transitar hacia una carrera profesional atractiva para docentes de alto desempeño; sin embargo, ello implica mantener las condiciones laborales del sector particular subvencionado con la misma (insuficiente) regulación que tiene en la actualidad.

La idea de crear una carrera profesional sólo para el sector público no se condice con la creciente concentración de los docentes chilenos en el sector privado: en 1998, el 42% de los profesores contratados se desempeñaban en el sector privado, una década después, en 2008, este sector contrataba al 55% de los profesores. Las cifras indican que esta tendencia continuará en los próximos años. Más aún, como vimos, este proceso afecta en mayor medida a los docentes más jóvenes (actualmente, 7 de cada 10 profesores menores de 35 años son contratados por el sector privado). Llevando el argumento un poco a su extremo: si se quiere enviar señales a los jóvenes estudiantes que están decidiendo cuál camino profesional escoger, lo relevante para decidir por la docencia es lo que está sucediendo en el sector de educación privada.

En consecuencia, cualquier estrategia que pretenda regular las condiciones contractuales de los docentes para hacer de ésta una profesión más atractiva, hace obligatorio que dichas condiciones no sólo sean aplicables a la educación pública, sino que a la totalidad de la educación que recibe financiamiento del Estado. La comparación internacional muestra que este arreglo no es extraño: en muchos países (especialmente europeos) en que el Estado provee recursos a la educación privada, lo hace imponiendo ciertas reglas laborales comunes para los docentes, en otros casos –de hecho– el subsidio estatal consiste precisamente en financiar los recursos humanos docentes de las escuelas privadas, cuando no en contratar directamente a los docentes.

Para el caso chileno, la propuesta acordada por el Consejo Asesor Presidencial (2006), contiene los elementos esenciales para regular una carrera profesional docente que sea también aplicable al sector de establecimientos particulares subvencionados. En efecto, algunos de los elementos de dicha propuesta (como el

énfasis en dar más autonomía a la gestión de recursos humanos a nivel local, hacer diferenciaciones según funciones y desempeño entre los docentes, terminar con la asignación de perfeccionamiento como se aplica en la actualidad, etc.) son una parte relevante de la visión que –entre otros sectores– los sostenedores privados han sostenido recurrentemente. Ciertamente, dicha propuesta contiene también los elementos indispensables para resguardar el interés público que está en juego en promover el desarrollo profesional de los docentes.

Término del requerimiento del título de profesor para enseñar en la educación media: acrecentando la pérdida de estatus de la profesión docente

Resulta en cierto modo irónico el hecho de que el gobierno de Bachelet culminara su mandato sin presentar el anunciado proyecto de carrera profesional docente, a pesar de las recomendaciones ampliamente consensuadas del Consejo Asesor Presidencial y que –en cambio– introdujera en la Ley General de Educación (LGE) una norma que en cierto modo desprofesionaliza la docencia, norma que fue rechazada por el Consejo de Decanos de Educación, el Colegio de Profesores y una buena parte de los académicos especializados en educación, incluyendo al Presidente del mencionado Consejo Asesor.

En efecto, la nueva LGE contiene una modificación potencialmente perjudicial para el sistema escolar: elimina el requisito de ser profesor para enseñar en la educación media, reemplazándolo por poseer cualquier título profesional o una licenciatura de ocho semestres. Después de cinco años, estas personas podrán continuar ejerciendo la docencia sin título, si comienzan a estudiar educación. Esta desprofesionalización de la docencia (medida que profundiza la pérdida de valoración social para la carrera profesional docente) es incoherente con otras iniciativas en curso para fortalecer la profesión docente: acreditación de carreras de pedagogía, cierre de los programas alternativos de titulación, creación de la Carrera Profesional. La LGE se aparta así incomprensiblemente de este camino, lo cual puede postergar los urgentes cambios requeridos para atraer, formar y retener profesores de calidad.

Esta legislación no se hace cargo de las causas que han generado el menor interés de estudiantes talentosos por estudiar pedagogía o por qué muchos de los nuevos profesores no cuentan con las competencias y conocimientos suficientes para formar adecuadamente a sus estudiantes. Al contrario, propone evitar la solución de estos problemas abriendo a todas las profesiones el ejercicio de la enseñanza en la educación media, sugiriendo que para ello no es necesaria la formación profesional especializada en educación.

Para defender la norma, se ha argumentado que los docentes en Chile serían de tan baja calidad que cualquier licenciado los superaría (idea reforzada comunicacionalmente con los resultados de la prueba INICIA), que habría escasez de docentes, y que no sería justo privar a los niños de que un médico les enseñara biología o un ingeniero, matemáticas. Estos argumentos llaman a equivocaciones. Primero, el desafío político de fondo consiste en mejorar la formación docente, no en eliminarla; además, no existe evidencia que indique que un licenciado será mejor docente que un profesor. Segundo, para resolver la escasez de docentes en algún área se debe implementar políticas de incentivos (como los sugeridos anteriormente: mayores

ingresos para los docentes que enseñan en escuelas pobres, para los docentes de áreas deficitarias, como matemáticas, o aplicar programas de excepción focalizados). Por último, toda la evidencia disponible sobre el mercado de trabajo indica que estos puestos no serán ocupados mayoritariamente por médicos o ingenieros, como se argumentó en su tramitación legislativa, sino por licenciados cuyas oportunidades laborales sean inferiores a las que les entrega la docencia, que —como veremos en la próxima sección— es la profesión más mal pagada en Chile. Lo más probable, entonces, es que quienes vayan a emplearse de profesor sean, en general, los licenciados de peor desempeño de su grupo.

También es impreciso justificar esta medida aduciendo que pone en sintonía a la educación chilena con los países más avanzados. La evidencia internacional es contundente: los mejores sistemas escolares se basan precisamente en poseer un cuerpo profesional docente claramente delimitado, con formación especializada y reglas laborales propias. En dichos países, el ejercicio de la enseñanza está concentrado en profesionales de la educación que han debido pasar por exigentes programas de formación docente los cuales, al mismo tiempo, son altamente selectivos para los estudiantes secundarios interesados en ingresar a la carrera docente. Al contrario, el ejercicio de la docencia por no-docentes es típico de sistemas de baja calidad o de países pobres. Ello no implica que no existan países donde sea posible que profesionales de otras disciplinas puedan enseñar en los establecimientos educativos, pero se trata de una medida de excepción. También ha habido programas que operan como complemento a estrategias integrales para incrementar el interés de los jóvenes por ingresar a programas de formación docente de altos estándares. En países de la OCDE, por ejemplo, se permite en ciertas circunstancias contratar no docentes, pero por tiempos breves y generalmente se exige tener experiencia previa, o cursar previa o simultáneamente programas de formación pedagógica. También se ha argumentado que en Estados Unidos existen programas exitosos de enseñanza por no-docentes (el más conocido es Teach For America), lo cual es equivocado. Las evaluaciones de estos programas (de pequeñísima cobertura y generalmente por períodos no superiores a dos años), en general no muestran mejores resultados de aprendizaje en los alumnos. Como un contraejemplo se puede mencionar el estado de Massachusetts: se trata del estado con mejores resultados académicos de Estados Unidos, que es también de los más estrictos en la formación docente (se exige grado de magíster en educación para enseñar) y de los que mejor paga a sus profesores. Lo mismo ocurre en Finlandia o Cuba, los sistemas de mejores resultados en Europa y América respectivamente. Así, a la luz de la evidencia internacional, la modificación introducida por la LGE parece infundada.

En definitiva, la reforma incluida en la LGE que abre la docencia a cualquier profesional o licenciado, implica una reducción adicional a la valoración social de la carrera docente, pues sugiere que ésta no demanda una formación profesional especializada, sino que es una función genérica, inespecífica. Pretender atraer a jóvenes talentosos a formarse en una carrera de bajo estatus social, de bajas remuneraciones y difíciles condiciones laborales, cuyo campo laboral ha sido así desdibujado, se vuelve una tarea aún más difícil.

3. SALARIOS DOCENTES: LA PROFESIÓN PEOR PAGADA DE CHILE

La docencia: profesionales con sueldo de técnicos

Las motivaciones para ejercer la profesión docente son múltiples, como son múltiples las retribuciones que los docentes reciben por su labor. Sin embargo, como toda actividad laboral, uno de los factores relevantes para determinar su atractivo es la remuneración que se paga a quienes en ella se desempeñan. En efecto, uno de los factores críticos para atraer a jóvenes talentosos a elegir la carrera de la educación, para que no emigren durante su período formativo y se interesen luego en ejercer como profesores, es el nivel y la estructura de las remuneraciones docentes.

Durante las últimas dos décadas, Chile ha realizado importantes esfuerzos por mejorar las condiciones laborales de los profesores en general y su salario en particular. En el período entre 1990-1995 se mejoró significativamente las condiciones de trabajo de los docentes (principalmente por medio de la promulgación del Estatuto Docente), se recuperó el valor real de los salarios promedio y –más importante aun– se definió una remuneración mínima nacional para todo docente en ejercicio. Como consecuencia, en esos cinco años el salario mínimo se incrementó en 71,6% para los docentes que trabajaban en establecimientos municipales y en 247% para los docentes del sector particular subvencionado⁷.

A partir de 1996 se inicia un mejoramiento de remuneraciones vía incentivos monetarios. Ese año se aprueba la Ley N° 19.410 (SNED), que es un incentivo colectivo que se paga a todos los docentes de los establecimientos que tengan mejor desempeño relativo (basado en un índice cuyo principal indicador son los resultados del SIMCE). El monto del premio representa cerca de un mes de salario adicional al año y se otorga al 35% de los establecimientos municipales y subvencionados particulares (durante los primeros años se premiaba al 25% de los establecimientos). Estos incentivos, junto a los mejoramientos generales que continúan siendo presupuestariamente más relevantes, permiten que en el período 1995-1999 la remuneración mínima se incremente en 41% y el promedio de los salarios docentes, en 29,1%.

La política de aumento salarial vía incentivos específicos se acrecentó desde el año 2000. Desde esa fecha se han incorporado diferentes iniciativas vinculados al desempeño individual (AEP en el 2000 y la Red Maestros de Maestros), asociadas a la evaluación de conocimientos pedagógicos, que permiten a los docentes bien evaluados obtener un incremento anual de, por lo menos, una remuneración mensual y –si lo desea– realizar labores de tutoría a otros docentes, por lo cual también recibe un pago adicional. A partir del 2004 se aplica la Asignación Variable de Desempeño Individual (ADVI), también asociada a incentivos individuales, sobre la base de

⁷ Esta enorme diferencia entre ambos tipos de establecimientos se debe a que, en ausencia de regulaciones especiales, los docentes del sector particular subvencionado recibían en general sueldos extremadamente bajos. Quienes argumentan a favor de no incluir al sector privado subvencionado en las regulaciones de la carrera profesional docente debiesen considerar este indicador como una cierta predicción de las consecuencias que puede tener para la docencia la ausencia de regulaciones especiales.

desempeño en pruebas especiales. A diferencia de la AEP, la asignación AVDI sólo está disponible para docentes que trabajan en el sector municipal. El énfasis puesto en estos mecanismos de incentivos, en desmedro de un aumento al salario de ingreso a la carrera docente, queda claro al observar la evolución de los salarios durante esta década: mientras la remuneración mínima se ha mantenido estancada desde 2000, la remuneración promedio (incluyendo los incentivos individuales) se ha incrementado en 19,6% durante el período (MINEDUC, 2009).

Siendo muy esquemáticos, se podría afirmar que durante el primer quinquenio de los gobiernos democráticos el énfasis estuvo en elevar el ingreso mínimo de los docentes; durante el segundo quinquenio, en elevar el salario promedio, y durante la última década, en aumentar los salarios para grupos focalizados de docentes mediante incentivos por desempeño⁸. Ahora bien (dejando todos los demás factores entre paréntesis) la pregunta relevante para determinar si el salario docente es un factor de atracción y retención de egresados de educación media de buen desempeño académico, quienes tienen por tanto variadas opciones profesionales frente a sí, es determinar hasta qué punto estos mejoramientos han puesto el salario docente (especialmente en los primeros años de ejercicio profesional) a un nivel competitivo con otras profesiones.

Desafortunadamente, la información disponible no permite ser optimistas al respecto. Según los datos de Futurolaboral⁹ y nuestro propio análisis, a partir de los datos de las encuestas CASEN, es posible estimar que los profesionales de la educación reciben una remuneración promedio cercana al 50% de la que reciben el resto de los profesionales.

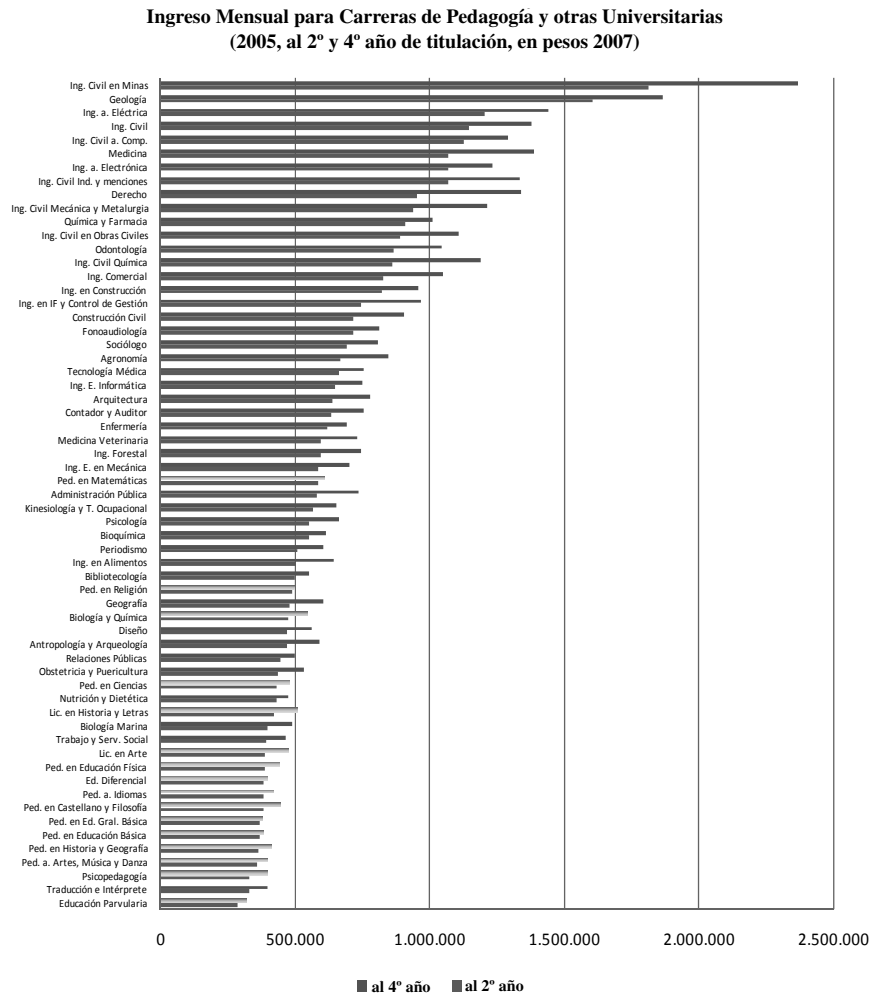
En particular, las cifras de Futurolaboral dan cuenta que al 2° y 5° año de titulados, los profesionales de la educación en general perciben los menores ingresos promedio y con el menor crecimiento a través del tiempo, comparados con el resto de las profesiones universitarias (ver Figura 3). En realidad, las cifras de Futurolaboral permiten concluir que el verdadero grupo de comparación de los docentes en términos de sus salarios son quienes estudian carreras técnicas (programas de estudios que sólo tienen 2 años de duración): como se aprecia en la Figura 4, que compara las pedagogías sólo con carreras técnicas, la mayoría de las pedagogías tiene ingresos que les ubican en la zona media del ranking (las únicas excepciones son los profesores de matemáticas y religión). La docencia, entonces, tiene los requerimientos formativos de una profesión universitaria, pero la retribución salarial de un técnico formado en un CFT.

Es impreciso afirmar –como frecuentemente se hace en la discusión pública– que el menor ingreso de los profesores se debería a que su jornada laboral es más reducida (recordemos que muchos docentes son contratados por 30 horas semanales

⁸ Es importante resaltar que casi todas las políticas de incentivos individuales y colectivos, así como el reconocimiento de ciertas asignaciones, han sido diseñadas con cobertura universal para el sector de establecimientos financiados por el estado. Asimismo, su financiamiento se realiza por medio de transferencias adicionales a los aportes de la subvención por estudiante. Es decir, los gobiernos han reconocido que estas políticas son nacionales y que requieren un financiamiento con destino específico, no sujeto a la libre disposición del *voucher* por parte de los sostenedores, tal como hemos argumentado en la sección anterior que debería ser la carrera docente.

⁹ Ver: www.futurolaboral.cl

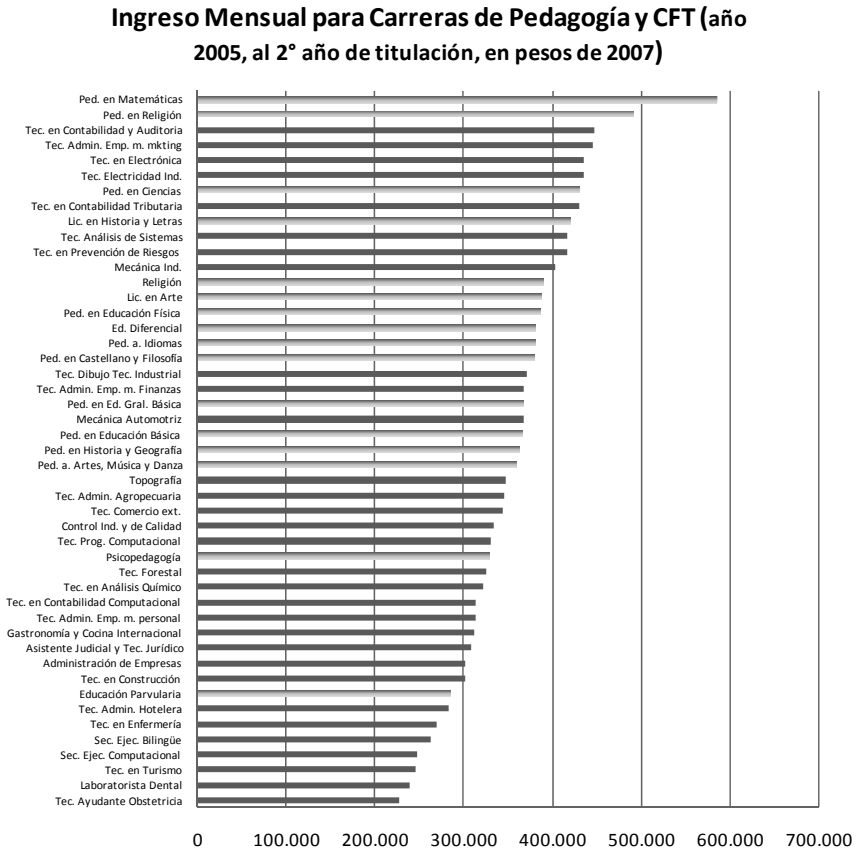
Figura 3 Ingreso Mensual para Carreras de Pedagogía y Otras Carreras Profesionales Universitarias



Fuente: Futurolaboral.

y no 44 que es el estándar de una “jornada completa”). Según nuestros análisis, el hecho de que una fracción de docentes tenga contratos menores a una jornada completa sólo explica el 11% de la brecha salarial observada con el resto de los profesionales; en cambio, la razón más importante es que el valor del salario por hora de los profesores es más bajo, factor que da cuenta del 60% de esta brecha. Adicionalmente, es importante notar que la comparación intertemporal de las remuneraciones/hora de los profesionales de la educación respecto de otros profesionales permite concluir que durante la década de los 90 dicha brecha tendió a reducirse,

Figura 4 Ingreso Bruto Mensual para Titulados de Pedagogía y de Centros de Formación Técnica



Fuente: Futurolaboral.

pero que durante la década del 2000 la brecha en contra de los docentes tendió a aumentar nuevamente (Valenzuela *et al.*, 2010).

Por último, el análisis de los ingresos debe distinguir entre hombres y mujeres, por cuanto ambos grupos enfrentan alternativas laborales y salariales diferentes. En particular, dado que los salarios docentes para hombre y mujeres son muy similares, y que en cambio los ingresos del resto de los profesionales son fuertemente sesgados a favor de los hombres, las remuneraciones de las carreras de la educación son aun menos atractivas para los hombres que para las mujeres. Esto no quiere decir, sin embargo, que las mujeres docentes estén al mismo nivel salarial que sus congéneres de otras profesiones. Los Cuadros 1 y 2, basados en datos de la encuesta CASEN de 2006 (Valenzuela *et al.*, 2010), realizan una comparación de salarios/hora entre los docentes y el resto de los profesionales, separadamente para hombres y mujeres,

distinguiendo según los años de experiencia laboral (5, 10, 20 y 30), los años de educación (16 y 17), y diferentes períodos (1994, 2003 y 2006).

Como se ve, tanto para hombres como para mujeres, la brecha salarial existe para todos menos para uno de los subgrupos de años de experiencia laboral definidos, tanto para las carreras de 4 como de 5 años de educación postsecundaria, y para todos los años analizados (aunque, como se dijo, la brecha era mayor en 1994, disminuyó sensiblemente hacia 2003 y volvió a aumentar hacia 2006). Dentro de este panorama general, se puede afirmar que esta brecha es mayor cuando se compara a los profesores con profesionales con 5 años de estudios universitarios. La brecha también es mayor para los hombres que para las mujeres; así, por ejemplo, en 2006, para el grupo con 17 años de educación y con cinco años de experiencia laboral, mientras las mujeres profesoras recibían en promedio un salario/hora equivalente al 83,5% del de sus pares, la remuneración de los profesores hombres representaba sólo el 56,8% de la de sus pares. Finalmente, aunque para los hombres la brecha salarial con sus pares se mantiene más o menos constante a lo largo de la carrera laboral, para las mujeres esta brecha tiende a aumentar con los años de ejercicio profesional (por ejemplo, para las mujeres con 16 años de educación, no existe brecha salarial entre docentes y no docentes a los 5 años de experiencia laboral, pero a los 20 años de experiencia las mujeres docentes reciben sólo un 76% de salario por hora comparadas con sus pares de otras profesiones).

Cuadro 1 Profesionales Hombres: Todos los profesores
Comparación de salarios-hora de los docentes respecto de los profesionales no-docentes (%)

Años de Escolaridad	Experiencia potencial en años											
	5			10			20			30		
	1994	2003	2006	1994	2003	2006	1994	2003	2006	1994	2003	2006
16	44,6	88,2	64,7	45,6	74,3	64,0	47,5	60,9	64,9	49,2	60,6	69,2
17	33,9	80,4	56,8	34,8	67,7	56,2	36,3	55,5	56,9	37,5	55,3	60,8

Fuente: Estimaciones propias basadas en CASEN.

Cuadro 2 Profesionales Mujer: Todas las profesoras
Comparación de salarios-hora de las docentes respecto de las profesionales no-docentes (%)

Años de Escolaridad	Experiencia potencial en años											
	5			10			20			30		
	1994	2003	2006	1994	2003	2006	1994	2003	2006	1994	2003	2006
16	66,3	95,5	100,9	63,2	95,5	88,7	61,2	92,5	76,2	64,5	85,8	75,6
17	63,5	76,7	83,5	60,5	76,7	73,4	58,6	74,3	63,1	61,8	68,9	62,6

Fuente: Estimaciones propias basadas en CASEN.

¿Son los premios salariales por desempeño la solución?

Con cierta recurrencia, los incentivos monetarios asociados a algún tipo de indicador de desempeño son propuestos por algunos diseñadores de política como la solución al “problema docente”. Sin embargo, la experiencia para América Latina muestra que los incentivos no han generado un mejoramiento de los resultados escolares (Vegas y Umansky, 2005); en efecto, el “pago por mérito” tampoco ha sido una política efectiva en Estados Unidos, país donde se han ensayado diferentes esquemas de este tipo desde hace treinta años. Más aun, si se pone la atención en los jóvenes en el período de elección de su carrera profesional, factores mucho más relevantes que la eventualidad de un premio, son las condiciones generales de trabajo ofrecidas, el salario inicial y la progresión esperada de dichas condiciones e ingresos para la primera etapa de su vida laboral.

Entre las razones que podrían explicar la poca efectividad de los incentivos monetarios ligados al desempeño de los docentes está su poca relevancia y la baja cobertura de algunos programas. Así, por ejemplo, en el caso chileno a pesar de la diversidad de mecanismos de incentivos colectivos e individuales existentes (que, vale la pena decirlo, son más que los aquí mencionados) la relevancia de los recursos financieros involucrados en éstos es menor: en el presupuesto del año 2010, todos los incentivos a docentes, colectivos e individuales, representan sólo el 2% del presupuesto de subvenciones educacionales (Ley de Presupuestos 2010). Por otro lado, los incentivos individuales tienen una bajísima cobertura, por ejemplo el bono AEP es pagado a 2.987 profesores de la educación municipal o particular subvencionada, quienes representan apenas al 2% del total de profesores del sistema escolar. En efecto, el interés de los docentes por obtener los incentivos individuales es bajo, pues anualmente no postulan más allá de 2.000 profesores al programa AEP¹⁰ (considérese además que, en 2009, sólo el 18% de los postulantes finalmente obtuvo la AEP).

Evidencia indirecta –como la presentada en la primera parte– sugiere que la existencia de este conjunto de incentivos no ha logrado motivar a los jóvenes de mejor desempeño académico en enseñanza media para que opten por estudiar pedagogía. Un buen contraejemplo lo proporcionan programas como EnseñaChile, que demuestra que jóvenes talentosos están dispuestos a trabajar en la educación, pero por un período breve de sus vidas laborales (el programa tiene una extensión de 2 años), puesto que ellos no escogieron la carrera docente como opción de formación inicial y de desarrollo profesional permanente.

Por otra parte, los promotores de los incentivos por desempeño argumentan que éstos podrían aumentar la efectividad de los profesores en servicio, al constituirse el premio monetario en un factor de motivación para elevar los resultados. La evidencia disponible tampoco respalda estas nociones. En efecto, las evaluaciones de programas de incentivo como el SNED, indican que su impacto en el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes es inexistente o irrelevante. Gallego, García,

¹⁰ A esta asignación pueden postular todos los docentes de la educación municipal y subvencionada particular, con al menos dos años de experiencia profesional docente.

Lagos, Stekel (2008), por ejemplo, encuentran que el SNED tendría un efecto promedio de 1 punto adicional en el SIMCE.

Existen muchas razones para explicar por qué pagar a los profesores por los resultados medidos en sus alumnos es una política inadecuada. En primer lugar, el trabajo docente es sólo uno de los muchos factores que afectan el logro de aprendizaje de los alumnos, la mayor parte de los cuales se encuentra fuera del control del docente. Ciertamente, esto se solucionaría si contásemos con las herramientas metodológicas para poder separar exactamente la fracción de los resultados de los alumnos atribuible estrictamente a los docentes; el problema es que tal instrumental metodológico no existe¹¹. Más grave aún, en la medida en que los alumnos no se distribuyen aleatoriamente entre las diferentes escuelas (por el contrario, en Chile existe un muy elevado grado de segregación socioeconómica y académica de los alumnos), el desafío pedagógico que los profesores enfrentan difiere drásticamente de un docente a otro, por lo que los incentivos por resultados tienden a perjudicar a los docentes que trabajan en las condiciones más difíciles.

Además está el problema de la evaluación: todo sistema de evaluación de aprendizajes estandarizado (como el SIMCE) constituye una versión muy incompleta de los objetivos que se espera que los docentes alcancen con sus alumnos. Esto ocurre no sólo porque en general sólo se evalúa un par de asignaturas, sino porque aún dentro de esas asignaturas (digamos lenguaje y matemáticas) importantes habilidades –generalmente las de orden superior– no son medidas por los tests. Constituye además un enorme riesgo de desvalorizar la educación transformarla en un simple “entrenamiento para el test”, efecto que ha sido sistemáticamente observado cuando se asocian fuertes consecuencias para los docentes a los resultados de un test. De paso, la validez de los tests también se pone en riesgo cuando el aprendizaje consiste en entrenarse para contestarlo. Los tests tienen además errores de medición importantes, que desaconsejan usarlos como indicador de efectividad a nivel de un profesor o incluso una escuela pequeña¹².

Por último, está la lógica misma de mejoramiento educacional que subyace al uso de incentivos monetarios por desempeño. Ésta supone que los docentes cuentan con las condiciones de contexto y los conocimientos y capacidades profesionales para desarrollar un trabajo más efectivo con sus alumnos, pero por desmotivación o falta de responsabilidad profesional, no lo hacen. No existe evidencia científica para respaldar esta tesis. Más aún, se podría afirmar que llevando el incentivo monetario a un valor muy elevado, éste sería tan atractivo que todos los docentes (no sólo los desmotivados o irresponsables) se sentirían movidos a mejorar su desempeño. El punto está en que “querer no es (necesariamente) poder”: si los docentes carecen de las competencias, conocimientos o condiciones para mejorar su desempeño, el esperado mejoramiento de los resultados de los alumnos nunca se producirá. Lo más grave es que estas políticas pueden tener efectos no deseados, potencialmente

¹¹ Por cierto, algunos incentivos, como el SNED, intentan resolver este problema comparando entre grupos de escuelas “similares”, pero dicha corrección es muy grosera como para considerarse una solución válida del problema planteado.

¹² Una buena argumentación y documentación acerca de éstos y otros efectos indeseados del mal uso político de los tests de aprendizaje se encuentra en Koretz (2008).

perjudiciales, algunos de los cuales han sido ya observados en Chile: las escuelas y los docentes pueden intentar excluir a los alumnos más difíciles de enseñar o con menor probabilidad de tener un buen desempeño en los tests, la enseñanza se puede estrechar focalizándose sólo en lo que estará incluido en los tests, puede aumentar la frustración entre los docentes (y eventualmente entre los alumnos) y, por último, se puede deslegitimar el test en la medida en que los docentes consideran sus resultados caprichosos o impredecibles.

Nada de lo dicho implica que no se debe poner atención al desempeño de los docentes, que no se debe retribuir especialmente el buen desempeño, o que no se debe evaluar a los alumnos. En efecto, creemos que todo eso es conveniente. Lo que sí estamos afirmando es, por una parte, que para atraer jóvenes talentosos a la docencia ésta debe ofrecer condiciones laborales y salariales competitivas con otras profesiones, condiciones que no descansan en premios monetarios para sólo algunos docentes. Por otra, que los incentivos monetarios basados en mediciones de los resultados de aprendizaje de los alumnos no han demostrado ser capaces de producir un mejoramiento genuino de la enseñanza y el aprendizaje.

4. Status de la profesión docente: ¿de mal en peor?

El objetivo crecientemente compartido de atraer hacia la profesión docente a jóvenes talentosos egresados de la educación secundaria, puede ser frustrado por la percepción generalizada de que la docencia no es una profesión de alto estatus; así, la composición del grupo de egresados de educación media que se sienten atraídos hacia la profesión docente puede ser negativamente afectada si a la docencia se la ve como una actividad de bajo estatus social. En sentido contrario, una alta valoración social de la profesión docente podría ser un mecanismo de atracción que incluso compensara algunas dificultades, como por ejemplo trabajar en contextos de vulnerabilidad o percibir remuneraciones menores a otras profesiones.

En un estudio reciente abordamos en profundidad este asunto (Bellei & Valenzuela, 2010). Los análisis se basaron en los resultados de una encuesta aplicada a una muestra de profesores representativa del conjunto de los docentes chilenos que trabajan en enseñanza básica y media en los tres tipos de establecimientos educacionales (público, privado subvencionado y privado no subvencionado). Este estudio permite saber cómo los docentes chilenos perciben diferentes dimensiones de su estatus profesional y cómo perciben la visión que otros grupos sociales tienen de los profesores. A continuación resumimos sus principales hallazgos.

En primer lugar, la mayoría de los profesores chilenos percibe que el estatus de su profesión ha estado decayendo sostenidamente en el transcurso de las últimas cuatro décadas, visión que es en *grosso modo* compartida por los docentes que trabajan en los tres tipos de establecimientos existentes en Chile. El cambio, según lo perciben los profesores en ejercicio, ha sido dramático: mientras alrededor del 80% de los profesores piensa que el estatus de la profesión docente era alto o muy alto en 1965, entre un 30% y un 40% piensa lo mismo acerca de 1981, y poco más de un 10% percibe que el estatus de la profesión docente era alto o muy alto en 2008. Esta percepción de un estatus profesional en acelerado deterioro en las últimas décadas es compartida por los docentes de diferentes edades. Como contrapartida,

los docentes que piensan que la profesión docente era de bajo o de muy bajo estatus aumenta desde 7% a 40% considerando 1965 y 2008 como años de referencia.

Adicionalmente, en términos tanto absolutos como comparativos, los profesores chilenos tienden a situar el actual estatus social de su profesión en un nivel bajo a medio. En efecto, como se aprecia en el siguiente Cuadro, los docentes chilenos perciben que el estatus de su profesión es sólo comparable con actividades técnicas y con algunas carreras profesionales (como bibliotecario), pero se encuentra muy por debajo del resto de las profesiones.

Tabla 3 Estatus de diferentes profesiones y ocupaciones calificadas: Percepciones de los docentes¹³

Profesión o actividad	Nivel de Estatus (% de docentes en cada categoría)		
	Alto	Medio	Bajo
Médicos	94,4	4,8	0,8
Jueces	85,4	12,0	2,6
Empresarios	78,4	20,0	1,5
Abogados	73,9	24,6	1,4
Ingenieros Comerciales	72,9	25,7	1,4
Veterinarios	49,1	48,0	2,9
Enfermeras	41,7	54,4	3,9
Periodistas	41,6	53,6	4,8
Entrenadores de Fútbol	38,7	48,1	13,2
Directores de Liceos	35,3	60,5	4,2
Tecnólogos Médicos	30,3	63,6	6,1
Diseñadores Industriales	28,4	65,7	5,9
Directores de Escuelas Básicas	26,1	67,5	6,4
Profesores de Educación Media	20,6	67,7	11,7
Carabineros	15,9	61,3	22,8
Asistentes Sociales	15,8	75,5	8,7
Profesor de Educación Básica	15,7	65,2	19,0
Contadores	15,5	71,9	12,7
Actores	15,4	71,9	12,7
Técnicos Eléctricos	6,4	66,3	27,4
Bibliotecarios	4,8	57,7	37,6

Fuente: Encuesta *Profesión Docente en Chile*. Núcleo Milenio: La Profesión Docente en Chile, 2009.

Esta percepción negativa del estatus de la profesión docente es consistente con la opinión que los profesores tienen acerca de algunas características de su profesión que configuran dicho estatus. Por ejemplo, alrededor del 80% de los docentes no cree que el gobierno valore a los profesores, ni cree que la profesión

¹³ Respuestas a la pregunta: "Indique el estatus que usted considera que tienen las siguientes profesiones de acuerdo a una valoración de 1 a 10 (1 = muy bajo, 10 = muy alto)". Las categorías corresponden a "Bajo" para puntajes 1-3; "Medio" para 4-7 y "Alto" para 8-10.

docente sea presentada por los medios de comunicación en forma positiva, ni tampoco piensa que sea competitivo ingresar a la docencia; por otra parte, sólo un tercio de los profesores cree que las condiciones de trabajo de la docencia son de alta calidad.

Por otra parte, aunque la mayoría de los profesores se siente respetado en su estatus profesional por los grupos con los que tiene un contacto cercano (alumnos, familiares, colegas), sólo un pequeño grupo de docentes percibe el mismo respeto de parte de grupos más distantes (el Colegio de Profesores, los empleadores, la opinión pública). De hecho, de todos los grupos y categorías por los que se les consultó, los profesores sienten que el Gobierno es el que menos les respeta; es así como la mayoría de los docentes siente que el Gobierno les respeta “muy poco” o “nada” en su estatus profesional, en tanto que sólo un pequeño grupo (alrededor del 10%) considera que el Gobierno les respeta “mucho”.

Uno podría hipotetizar que, debido a las distintas condiciones laborales e institucionales, las percepciones de los docentes sobre su estatus serían sensiblemente diferentes según el tipo de establecimiento en que trabaje (público, privado subvencionado y privado no subvencionado). Sin embargo, en términos generales, este patrón de percepciones negativas de los docentes acerca de su estatus es ampliamente compartido por profesores que trabajan en los tres tipos de establecimientos educacionales (más aún, son los profesores que trabajan en establecimientos privados no subvencionados quienes tienden a tener una percepción un poco más negativa del estatus de la profesión docente, comparados con sus colegas que trabajan en establecimientos públicos y privados subvencionados). Según nuestro análisis, son las condiciones de trabajo, especialmente el tiempo disponible para realizar actividades profesionales, el principal conjunto de factores que explican las percepciones de los profesores acerca del estatus social de la profesión docente (no así sus características demográficas, como la edad o el género, por ejemplo).

Por último, de acuerdo a la visión de los profesores, los factores más relevantes que podrían mejorar el estatus de la profesión docente son aumentar los salarios, contar con tiempo adicional para actividades profesionales, y tener mejores oportunidades para progresar en la carrera docente. Claramente los profesores se autoperciben no sólo como una carrera de bajas remuneraciones, sino que también con un trabajo agobiante, sin tiempos para mejorar su propio desempeño, lo cual es consistente con una proporción de horas lectivas/no lectivas de 3 a 1, que impide desarrollar adecuadamente actividades de planificación (incluyendo preparación de materiales, pruebas, corrección y evaluación), trabajo en equipo, atención de estudiantes y sus familias, así como la identificación de debilidades en su desempeño y estrategias para superarlas.

Los resultados de este estudio indican que, a pesar de los esfuerzos desplegados por los sucesivos gobiernos desde 1990 para mejorar la condición docente, éstos no han sido capaces de revertir la percepción dominante entre los profesores de pertenecer a una profesión cuyo estatus está en decadencia. El mismo estudio sugiere que esto puede estar relacionado con que la percepción del estatus de una categoría social nunca es un juicio absoluto sino relativo al estatus asignado a otras categorías, y los docentes se ven a sí mismos bien abajo en la jerarquía de estatus social. Por otra parte, el que esta estructura de percepciones sea tan compartida entre los

docentes (cruzando el género, la edad o el tipo de establecimiento en que trabajan) indica que existe una cierta “cultura” un cierto “sentido común” docente respecto de su identidad colectiva, uno de cuyos elementos sería la noción de pertenecer a una profesión cuyo estatus social se ha deteriorado aceleradamente en las últimas décadas. Si estas dos conclusiones son correctas, sobra argumentar acerca del negativo impacto socializador que ellas pueden tener sobre los profesores jóvenes que llegan a la escuela a integrarse a esta “cultura docente”. También es evidente que ellas pueden afectar negativamente la motivación de los alumnos secundarios por estudiar pedagogía.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En definitiva, a estas alturas ha quedado claro que nuestra respuesta a la pregunta que titula este capítulo es negativa: no creemos que en Chile estén las condiciones para que la docencia sea una profesión de alto estatus. Por el contrario, existe bastante evidencia de que la profesión docente está experimentando un proceso de desprestigio.

En primer lugar, hemos visto que la extrema desregulación con la que operan las instituciones de educación superior ha permitido un crecimiento explosivo de la matrícula en carreras de formación docente en los últimos años, la mayor parte de las cuales tiene mínimos o inexistentes requisitos de admisión. Este proceso ha sido impulsado por la apertura acelerada de nuevos programas de formación docente, especialmente en las universidades privadas de más reciente creación. Más aun, los programas “no tradicionales” (es decir, programas con menos requerimientos académicos que los tradicionales) llegaron a ocupar un lugar central en el campo de la formación docente en Chile. Por último, la evidencia disponible indica que la calidad de los programas de formación docente en Chile es, en términos generales, baja.

Dado que en Chile no existen requisitos adicionales al título profesional para ejercer la docencia (requisito que también es relativizado mediante procedimientos de “habilitación”), los egresados de los diferentes programas, sin importar su naturaleza, exigencia o si contaban o no con requisitos de admisión, son incorporados automáticamente y en igualdad de condiciones al sistema escolar. Más aun, a pesar de existir un consenso amplio sobre la materia, Chile no ha avanzado en la creación de una carrera profesional docente que permitiría abordar éste y otros desafíos del desarrollo profesional. Al contrario, como se discutió, la Ley General de Educación instituyó el fin del requisito de título profesional docente para ejercer la docencia en enseñanza media. Todo esto socava las bases para hacer de la docencia una profesión de alto estatus.

En segundo término, el país no ha contado con políticas integrales y sostenidas en el tiempo hacia la profesión docente. Quizás lo más persistente ha sido el esfuerzo por elevar los salarios docentes, pero –como hemos visto– estas políticas han dado un giro en la última década hacia privilegiar aumentos salariales tipo “incentivos”, a pesar de que el salario docente promedio es por lejos el más bajo entre todas las profesiones universitarias. Más aún, los salarios promedio percibidos por los

jóvenes docentes son equivalentes a los percibidos por técnicos formados en CFT. Tampoco han sido consistentes las políticas hacia la formación inicial docente: un programa de mejoramiento (el único en 20 años) implementado entre 1998 y 2002 no tuvo luego proyecciones; un sistema de acreditación de carreras hecho obligatorio a mediados de esta década, no ha demostrado aplicar estándares exigentes que de verdad garanticen la calidad de los programas que acredita.

En tercer lugar, el ejercicio de la profesión docente está sometido a regulaciones asimétricas entre quienes se desempeñan en establecimientos públicos y privados, esto a pesar de que la fuente de financiamiento principal de los establecimientos privados subvencionados es el subsidio estatal, que se entrega en igualdad de condiciones respecto de los establecimientos públicos. Esta asimetría genera efectos negativos en la dinámica del mercado laboral docente y dificulta la implementación de políticas de desarrollo profesional que impacten al conjunto del cuerpo docente.

Finalmente, hemos constatado que los profesores chilenos perciben de un modo bastante generalizado que su profesión viene perdiendo estatus, acelerada y sostenidamente, durante las últimas cuatro décadas y que dicho proceso no logró ser detenido por la reforma educacional iniciada a mediados de los 90'. En la actualidad, una fracción mayoritaria de docentes cree que su profesión no contiene algunos de los elementos distintivos de una profesión de alto estatus, sitúa el estatus de la docencia en un nivel medio-bajo o bajo, y piensa que los actores institucionales relevantes en educación (gobierno, colegio de profesores, y sostenedores) no respetan su estatus profesional.

El panorama descrito no es alentador. Sin embargo, creemos que es indispensable que el país (especialmente quienes diseñan y deciden sobre las políticas educacionales) tome conciencia no sólo de las debilidades de la profesión docente, sino de los factores que han incidido en producir y mantener dichas debilidades. Sin este "diagnóstico" creemos que el riesgo de volver a ensayar una y otra vez "medidas" que en último término resultan inefectivas para mejorar la profesión docente, es muy alto. Así por ejemplo, no creemos que una prueba como requisito para ejercer la docencia sea una política efectiva para resolver la verdadera precarización de la formación inicial docente que observamos. Tampoco creemos que entregar premios en dinero a los docentes cuyos alumnos obtengan más altos puntajes en el SIMCE vaya a resolver los problemas de la enseñanza.

Un programa de acción más productivo, en cambio, debería comenzar por crear una nueva carrera profesional docente. Los lineamientos básicos para estructurar esta carrera profesional fueron acordados por el Consejo Asesor Presidencial en 2006. Así, por ejemplo, para atraer jóvenes talentosos a la docencia y retener a los docentes más competentes en las aulas, se debe aumentar el salario con que se inicia la carrera docente y se debe vincular luego los aumentos salariales al buen desempeño demostrado en el trabajo así como a la realización de funciones relevantes para la calidad del trabajo escolar. De este modo, los profesores de mejor desempeño deben poder alcanzar umbrales salariales más elevados más tempranamente en su trayectoria laboral.

Lo anterior supone modificaciones sustanciales de la situación actual. Por ejemplo, debería eliminarse la asignación que se paga por perfeccionamiento,

por tener ella un carácter más bien burocrático; la antigüedad y el estímulo para quienes trabajan en condiciones difíciles, en cambio, son valores que el sistema escolar debe continuar reconociendo. Sin embargo, la modificación más importante es la introducción del criterio de desempeño profesional como base para el progreso en la carrera docente: capacidades y competencias demostradas, y el desempeño de funciones críticas para la escuela. El criterio de buen desempeño no debe confundirse con los resultados de una evaluación externa de desempeño (como la existente): los docentes deben progresar en su carrera por lo que hacen cotidianamente en sus aulas, en el consejo de profesores, en las iniciativas de mejoramiento escolar. Ciertamente, una evaluación externa de conocimientos y competencias entrega también información útil para decidir sobre la promoción de un docente en su carrera, pero en ningún caso debería ser ésta la herramienta fundamental. En palabras del Consejo Asesor: “Se tendrá en cuenta variados criterios para avanzar en la Carrera Profesional: experiencia, evaluaciones de desempeño, méritos profesionales –como participación destacada en proyectos de mejoramiento, elaboración de materiales didácticos de calidad–, aportes significativos a la profesión docente o a sus establecimientos escolares –como por ejemplo, ser mentor de profesores jóvenes, recibir docentes en pasantías, enseñar y capacitar a otros maestros” (Consejo Asesor 2006, p. 38).

Como hemos argumentado, las políticas para los docentes, y especialmente la carrera docente, deben incluir al conjunto de docentes que enseña en establecimientos financiados por el estado, de lo contrario su impacto se verá significativamente reducido. Esto implica, por ejemplo, que los recursos adicionales para financiar una carrera docente de mayores estándares, deben ser financiados como recursos separados de la subvención regular. De esta forma es posible darle sustentabilidad al financiamiento, transparencia en el uso de estos recursos adicionales, y diseñar una carrera que no se concentre sólo en una fracción de los docentes en ejercicio. Este criterio es consistente con el mecanismo de financiamiento de todos los incentivos colectivos e individuales diseñados por el Estado en los últimos años y que afectan tanto a docentes del sector municipal como particular subvencionado. El hecho de financiar de este modo la carrera docente, permite además la movilidad de docentes de un sector a otro, sin que estos abandonen los beneficios y responsabilidades que implica dicha carrera profesional.

Respecto de las remuneraciones docentes, ya hemos dicho que es indispensable que los jóvenes que ingresan a la carrera docente tengan un salario competitivo con el resto de las profesiones y puedan proyectar mejoramientos salariales que mantengan dicha competitividad. Sin embargo, si asumimos que la formación inicial docente ha estado sufriendo un proceso de precarización, es evidente entonces que muchos docentes en ejercicio no contarán con las capacidades profesionales necesarias para un buen desempeño y para un buen funcionamiento del sistema escolar. Tres rasgos de la nueva carrera docente apuntarían a solucionar esta situación. En primer lugar no todo docente titulado debiera ingresar automáticamente a la carrera docente: debería existir un período inicial de prueba en que el joven recién egresado demuestra que posee las competencias necesarias para realizar una docencia de calidad. En segundo lugar, la progresión en la carrera docente debe estar basada en competencias, conocimientos y buen desempeño

demostrados y es dicha progresión la que determina el rango salarial en que se sitúa cada docente. Finalmente, la antigüedad es un “arma de doble filo” respecto de la progresión en la carrera docente: por una parte abre nuevas oportunidades al docente y eleva su umbral salarial pero, por otra, hace más exigente la evaluación profesional porque exige más a los más experimentados. “No avanzar es retroceder” debiera ser el criterio; así, los docentes que no hacen progresos en su carrera en tiempos más o menos previstos, tendrán menos incentivos para permanecer en la docencia.

Finalmente, la formación inicial docente no puede continuar operando con los niveles de desregulación que exhibe en la actualidad y con el nivel de desvinculación que posee respecto de las políticas nacionales y la evolución del sistema escolar.

Por una parte, las autoridades nacionales deben ser capaces de anticipar los efectos que sobre la formación docente tienen las nuevas políticas: la implementación de la jornada completa, la expansión de la educación media, la expansión de la educación preescolar, la reforma curricular, y ahora la reestructuración de los ciclos de enseñanza, son todas políticas con fuerte impacto en la formación docente. Cada una de ellas debería ir acompañada de programas específicos destinados a satisfacer las nuevas demandas con estándares de calidad. La ausencia de estas políticas genera “soluciones” como dejar de requerir la formación profesional docente, hacer más blandos los mecanismos de “habilitación” para la docencia, o crear programas “no tradicionales” de formación docente, todas las cuales van en la dirección opuesta a la profesionalización y el desarrollo de la docencia.

Por la otra, los centros formadores deben estar sujetos a una mejor regulación y más estricta evaluación que, entre otras cosas, acote su autonomía para crear y expandir las carreras de formación docente. Nuevamente, como lo sugirió el Consejo Asesor: “Se considera necesario establecer una institucionalidad reguladora que contribuya a conectar de manera coherente y efectiva la formación de profesores con los requerimientos del sistema escolar, y sentar bases adecuadas para el desarrollo futuro de la formación de docentes. La misión de esta institucionalidad será orientar y velar por la calidad de la oferta de formación docente” (Consejo Asesor 2006, p. 39). Dos funciones críticas de dicha instancia debieran ser la autorización de la apertura de nuevas carreras y la evaluación-acreditación de las carreras de pedagogía existentes. Lo relevante de ambas funciones, es que éstas sean realizadas en base a estándares exigentes de calidad que impidan la apertura o la mantención de programas que no están a la altura de lo que el país requiere de sus nuevos docentes.

Transformar la profesión docente chilena en una profesión de alto estatus es un desafío de largo plazo que —como hemos visto— requiere de cambios sustantivos respecto de lo hecho por el país en las últimas décadas. La experiencia ha demostrado que en esta materia no existen los atajos: ni simples campañas publicitarias, ni programas de voluntariado, ni la amenaza de castigos, ni la oferta de premios, pueden sustituir las políticas públicas consistentes, sostenidas en el tiempo y con prioridad en la asignación de recursos. Si de verdad creemos que los docentes son la pieza clave para los aprendizajes de los alumnos, hagamos de los docentes la pieza clave de las políticas educacionales.

REFERENCIAS

- Barber, M. & Mourshed, M. (2007), "How the World's Best-Performing School Systems come out on Top", McKinsey Report.
- Bellei, C. & Valenzuela, J.P. (2010). *Condiciones de trabajo y estatus de los profesores en un sistema educacional orientado por el mercado. El caso de Chile*. Documento de trabajo, Núcleo Milenio La Profesión Docente en Chile, Centro de Investigación Avanzada en Educación.
- CEPPE (2010). Informe I. Plataforma institucional y oferta de carreras de educación: evolución reciente de instituciones, carreras y matrículas de la formación de profesores. Reporte de Claudia Vergara y Carolina Ulloa, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- CNA (2007). *Criterios de evaluación de carreras de educación*. Santiago: Comisión Nacional de Acreditación.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). Informe Final. Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, Santiago: Chile.
- Consejo Superior de Educación (2008). *Estadística cohorte por área y género*. Santiago, Chile.
- Consejo Superior de Educación (2008). Retención en el sistema de educación superior. Seguimiento de los cohortes 2004, 2005 y 2006.
- Gallego, F.; García, C.; Lagos, F. & Stekel, Y. (2008). "Estudio Longitudinal: Evaluación de Impacto del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) en Educación Subvencionada", Programa de Políticas Públicas, Universidad Católica.
- Goldhaber, D. (2008), "Teachers Matter, but Effective Teacher Quality are Elusive", en *Handbook of Research in Education Finance and Policy*, eds. Hellen F. Ladd y Edward B. Fiske, New York: Routledge, pp. 146-65.
- Koretz, D. (2008). *Measuring up. What Educational Testing Really Tells Us*. Harvard University Press.
- Larrondo T., Lara, M., Figueroa, C., Rojas, M.J. & Caro, A. (2007). Desarrollo de habilidades básicas en lenguaje y matemáticas. Un estudio comparativo. *Calidad en la Educación*, 27, 150-176.
- Manzi, J. (2010). "Programa Inicia: Fundamentos y Primeros Avances". Borrador.
- MINEDUC (2009), "Estadísticas de la Educación 2008", Ministerio de Educación. Santiago, Chile.
- Ministerio de Hacienda (2010). Ley de Presupuesto de la Nación, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto.
- OCDE (2005). "Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers". Paris, France.
- Ortúzar, S., Cox, C., Milesi, C., Flores, C. & Aguirre, C. (2009). Aspectos de la formación inicial docente y su influencia en el rendimiento académico de los alumnos - CEPPE
- Ruffinelli, A. & Sepúlveda, L. (2005): 'Sistematización de la oferta de programas especiales de pedagogía en educación básica en instituciones de educación superior chilenas'. Informe Final, Universidad Alberto Hurtado.
- Telias, A. & Valenzuela, J.P. (2008). Caracterización laboral de los docentes de educación básica con estudios superiores no tradicionales. Trabajo presentado en el Encuentro Nacional de Investigadores en Educación (ENIN), Concepción, Chile.
- Valenzuela, J.P.; Sevilla, A.; Bellei, C. & De los Ríos, D. (2010). "Remuneraciones de los docentes en Chile: resolviendo una aparente paradoja", en Serie Documentos de Orientación para Políticas Públicas (2). Núcleo Milenio La Profesión Docente en Chile, Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.
- Vegas, E. y Umansky. I. (2005). "Mejorar la Enseñanza y el Aprendizaje por medio de los Incentivos. ¿Qué Lecciones nos Entregan las Reformas Educativas de América Latina?". Banco Mundial, Washington, D.C.

11.

Demanda Social y Evaluación del Sistema Educativo Chileno

*Marta Lagos**

1. DE LA OPINIÓN PÚBLICA¹

Las encuestas de opinión miden opiniones, actitudes, comportamiento, valores y conocimiento. Cinco componentes diferentes que cumplen distintas funciones en la capacidad explicativa de este instrumento. Los describiremos someramente en cuanto a su grado de permanencia– volatilidad, es decir, respecto de la variabilidad que tienen al ser medidos.

Los valores son el aspecto más permanente de los cinco que se miden; cambian poco a lo largo de la vida de una persona, suelen cambiar más bien intergeneracionalmente. El segundo aspecto más permanente que se mide con las encuestas de opinión pública, es el conocimiento que depende de los niveles de educación y de la cultura de los pueblos. El conocimiento que depende, sin embargo, puede sufrir cambios importantes a lo largo de la vida de una persona, ya sea por *shocks* externos, (un acontecimiento que involucre a toda la sociedad, un terremoto, un campeonato mundial en el caso de Chile) o bien cambios de situación de la persona (emigración por ejemplo). El tercer aspecto más permanente de los aspectos medidos es el comportamiento, este es el indicador más concreto que proporcionan los estudios de opinión (por ejemplo: intención de voto). Este cambia con el ciclo de vida, con la educación, con las circunstancias. Finalmente están los indicadores más volátiles que tiene la opinión pública, que son las actitudes y las opiniones. Estos dos últimos, si bien son los más usados, dependen de una multiplicidad de factores, y están sujetos a cambios de manera continua. Son, por el mismo motivo, los que más se miden para observar su evolución y conocer los motivos por los cuales cambian.

Al mismo tiempo, al aplicar un estudio de opinión, se usan indicadores de distinto tipo como los arriba mencionados que, de ninguna manera, logran reflejar

* Directora, MORI-Chile.

¹ A continuación se presenta un resumen de cómo ha sido descrita la opinión pública por los grandes encuestadores contemporáneos, George Gallup, Daniel Yankelovich, Robert Worcester. También se puede consultar Handbook of Public Opinion Research, 2008.

la totalidad del fenómeno que se analiza. La opinión pública como un constructo, es por definición, un conjunto no completo de una realidad, sino solo parcial. Al usar, por tanto, un estudio de opinión para analizar una realidad determinada es necesario considerar su naturaleza de manera más holística para no sacar más conclusiones que las que los números pueden dar. Es en el investigador en quien recae la tarea de lograr captar los aspectos más relevantes del fenómeno en cuestión para entregar una visión lo más completa posible. Muchas veces la cultura desconfiada que nos embarga –ya que somos el continente más desconfiado de la tierra y dentro de él, somos uno de los países más desconfiados²– hace que el analista intente demostrar un fenómeno con el solo uso de los números, como si estos pudieran entregar una película completa de la realidad. Los instrumentos de opinión pública disponibles no permiten hacer tal constructo, sino más bien entregan pedazos, a veces incluso inconexos, que el investigador debe conectar para conformar el puzzle de la realidad.

El estudio que aquí se analiza intenta indagar en lo más profundo de la opinión pública, cuáles son las aspiraciones de vida de los entrevistados y sus motivaciones, para con ello intentar contribuir a una mejor comprensión de la demanda social que recae en el sistema educativo chileno.

No queremos disminuir la importancia de la evidencia empírica en el análisis de los fenómenos sociales, sino sólo relevar la mera observación y la inclusión de otros factores multidisciplinares como indispensables para su construcción.

Comenzamos, por ello, con una mirada a la sociedad chilena y su composición, para comprender las demandas de la población y la manera como éstas interactúan con las demandas sobre el sistema educacional.

2. LA AUTOCLASIFICACIÓN DE CLASE Y LA ESTRATIFICACIÓN SOCIAL DEL SISTEMA ESCOLAR

En primer lugar utilizaremos un conjunto de indicadores para ubicar social y económicamente a los chilenos en el sistema escolar. Utilizaremos la autoclasificación de clase de los entrevistados, que agrupamos en cuatro categorías, y luego dos indicadores de ingreso, uno monetario³ y uno subjetivo⁴. El ingreso subjetivo

² Global Barometer Survey, 2010.

³ *El Ingreso monetario* se pregunta en tramos para que el encuestado no se sienta intimidado a responder con un monto exacto. Es bien sabido que las personas subdeclaran el ingreso en los estudios, de tal manera que es probable que los promedios reales sean superiores a los declarados. Sin embargo la relación y proporción se mantienen, independientemente del nivel. El ingreso monetario es teóricamente un indicador de comportamiento que debería ser bastante exacto, sin embargo, sabemos que este está usualmente subdeclarado. Es por ello que se han creado otros indicadores relativos como el ingreso subjetivo descrito a continuación.

⁴ *Pregunta de Ingreso Subjetivo*: El ingreso subjetivo es una variable diseñada por Eduardo Hamuy, donde se mide el ingreso familiar de acuerdo a cuatro categorías: si les alcanza para ahorrar, si les alcanza justo, si tienen dificultades, o tienen grandes dificultades para llegar a fin de mes. Esta variable se ha exportado de Chile a los estudios comparados en otras regiones ya que resulta ser un indicador potente de ingreso, sin las complicaciones de la equivalencia de las monedas.

es un indicador que mide cuanto le alcanza el ingreso a una familia, si logra ahorrar o si tiene grandes dificultades.

La estratificación de clase del sistema escolar chileno queda perfilada así con estos tres indicadores. Por una parte la autoclasificación de clase social⁵: alta/media alta (3%), media (42%), media baja (40%) y baja (15%).

Podemos con ello calcular cuál es el ingreso promedio de cada una de las cuatro categorías de clase social entre los apoderados que tienen hijos en edad escolar (Tabla 1).

Tabla 1 Autoclasificación de Clase por Ingreso Monetario

Clase social	Media alta	Media	Media baja	Baja
Ingreso monetario	\$ 1.072.885	\$ 582.588	\$ 341.092	\$ 258.333

- P. La gente algunas veces se describe a sí misma como perteneciendo a una clase social. ¿Usted se describiría como perteneciendo a la clase alta, media alta, media, media baja o baja?
- P. De los siguientes tramos de ingresos mensuales líquidos que se presentan en esta tarjeta. Podría usted indicarme en cuál de ellos se encuentra este hogar, considerando todos los ingresos líquidos por sueldos y salarios de todas las personas que trabajan remuneradamente, jubilaciones, pensiones, dividendos, aportes de parientes o amigos, arriendos y otros?

Fuente: /PUC Facultad de Educación / MORI.

Según los resultados obtenidos hay apenas \$ 83.000 de diferencia de ingreso entre los apoderados que clasifican en la clase media baja y la clase baja, es decir hay un cambio de clase con sólo 1,3 veces el ingreso de la clase de la cual se viene. Si una persona en promedio gana \$ 83.000, más se percibe como si ésta hubiera ascendido a la clase social siguiente. En cambio para pasar de la clase media baja a la clase media, se requiere 1,7 veces el ingreso señalado, por último para pasar de la clase media a la clase media alta se requiere incrementar el ingreso actual en 1,8 veces. Una importante necesidad aspiracional de la población chilena es salir de la clase “baja” y para alcanzar ello ha considerado un pequeño aumento de dinero. Esto es muy importante de considerar a la hora de satisfacer las necesidades aspiracionales de la población en las políticas públicas. No se trata de grandes cambios a los que se aspira, sino más bien a cambios marginales que permiten ubicarse en la categoría siguiente.

Este grupo de personas que, con un pequeño monto de dinero, se perciben habiendo cambiado de clase social, tienen tensiones. En primer lugar un conflicto de estatus, ya que se ubican en una categoría superior, teniendo que gastar de acuerdo a ello, sin tener un ingreso que se los permita. Ese grupo tiene por tanto “grandes dificultades para llegar a fin de mes”. La correlación entre el ingreso subjetivo y monetario es necesariamente baja, lo que queda corroborado con el 0,4 que se obtiene. Esto significa que a las personas que se ubican en la clase media baja, que

⁵ *Pregunta de Autoclasificación de Clase Social:* P. La gente algunas veces se describe a sí misma como perteneciendo a una clase social. ¿Ud. se describiría como perteneciendo a la clase alta, media alta, media, media baja o baja? Se suman “alta” y “media alta”.

han ascendido por un pequeño aumento de ingreso no les alcanza para llegar a fin de mes, esto debido en parte importante a que el monto del ingreso familiar no alcanza para cubrir sus aspiraciones del (nuevo) estatus al que han ascendido.

Más que expectativas aspiracionales, se trata de familias que se encontrarían decepcionadas, frustradas, debido a que el ingreso que perciben no sería suficiente para vivir en la clase social en la que ellos quieren y creen pertenecer.

En comparación, el 24% de los apoderados que se ubican en la clase baja sostienen que los ingresos percibidos son suficientes para llegar a fin de mes⁶, lo cual nos indicaría que este grupo no presentaría conflicto de estatus. Debido a que declaran poseer el mismo estatus que su ingreso indica. Por otra parte están las personas que sí tienen dificultades, por bajos ingresos, en la clase baja (74%).

Los demás, es decir el 27% de la clase media y el 41% de la clase media baja presentarían una discrepancia entre el ingreso percibido y el estatus en el cual se autclasifican inferior al que tiene la clase media baja que es donde se ubica la mayor cantidad de conflicto de estatus (Tabla 2).

Tabla 2 Autoclasificación de Clase por Ingreso Subjetivo

Ingreso Subjetivo	Alta/ media alta	Media	Media baja	Baja
Ahorran	33%	8%	4%	2%
Les alcanza	53%	64%	50%	24%
Tienen dificultades	13%	27%	41%	59%
Tienen grandes dificultades	0%	1%	5%	15%
Total	100%	100%	100%	100%

P. La gente algunas veces se describe a sí misma como perteneciendo a una clase social. ¿Usted se describiría como perteneciendo a la clase alta, media alta, media, media baja o baja?

P. El salario o sueldo que usted percibe y el total del ingreso familiar, ¿Le permite cubrir satisfactoriamente sus necesidades? ¿En cuál de estas situaciones se encuentra usted?

Fuente: UNESCO/PUC Facultad de Educación / MORI.

Este fenómeno de conflicto de estatus es clásico, y no presenta ninguna novedad empírica o teórica, pero a veces, olvidado en el diseño de las políticas públicas. Esto implica que las personas se ubican en un lugar en la sociedad mas allá de sus ingresos reales, según lo que creen que les “corresponde”. Esa correspondencia es valórica, aspiracional, pero por sobre todo actitudinal. Las personas se comportan en la clase social que dicen pertenecer, aunque su ingreso no se lo permita. Desde el punto de vista de la política pública esto es crucial a la hora de mirar el sistema educacional chileno y reconocer que hoy el chileno sabe que, en promedio, la educación pública es la menos valorada. Así, vemos que este mismo estudio lo consigna. La clase media baja, por tanto, que representa el 40% de la población

⁶ Esto corresponde aproximadamente al 7% del total de los hogares en que hay niños en edad escolar.

del país, intentará salir de esa clase para ingresar a aquél que en promedio es percibido más arriba en la escala de valoración por la sociedad: la educación particular pagada. Esta conclusión no tiene una tabla que lo respalde, ni tampoco un indicador estadístico, sino más bien el resultado de un silogismo.

La educación pública chilena, a la luz de esa lógica, al mismo tiempo que necesitar una reforma para mejorar su calidad, necesita un *shock* de estatus para ser valorada. Necesita competir con la educación particular pagada en cuanto a valoración y estatus.

2.1. La clase social de los apoderados

En segundo lugar veremos la clase social de los apoderados, de acuerdo a su nivel de ingreso y a la apreciación que hace el entrevistador⁷. El 31% de los que son vistos como pertenecientes a la clase baja se ubican realmente en la clase media baja; el 34% de los que se clasifican como clase media baja se ubica realmente en la clase media y el 35% de los clasificados como clase media se ubicaría en la clase media alta. La correlación entre ambas variables es 0,6, lo que implica que cerca de un tercio de cada clase social se ubica un peldaño más arriba de lo que lo sus características de vivienda y su ingreso indican. Con relación al nivel educativo la mayor debilidad de quienes desearían ubicarse en la clase media baja es que sólo un 15% posee educación superior, mientras en la clase media es el 40% y en la clase media alta el 90%. El 13% de los que se ubican en la clase media baja tienen educación básica. Aquellas personas que se “ascienden” en autclasificación social de la clase baja a la clase media baja, no presentan la educación necesaria para sostener dicho estatus.

Ese es el patrón de estatus de la sociedad chilena que revela este estudio, y mantiene relación como veremos más adelante, con las expectativas de movilidad educacional y evaluación del sistema. Estamos en una sociedad donde un tercio de las personas se considera o desea pertenecer a una clase social distinta, pero que, sin embargo, no poseen elementos (vivienda, educación e ingreso), que les permita sostenerse en esa autclasificación.

El comportamiento de esas personas, un tercio de la población que tiene tensiones de movilidad social, es lo que está produciendo los cambios en el sistema educacional chileno.

2.2. Movilidad educacional

En tercer lugar observaremos la movilidad educacional, definida como la diferencia en nivel de educación entre generaciones. Un 42% de los apoderados

⁷ Una segunda variable subjetiva de clasificación externa de la clase del entrevistado; ésta se confecciona de acuerdo a un instructivo combinado de variables que el encuestador debe observar y que ha sido fijado por la Asociación Chilena de Estudios de Mercado en cada categoría.

presenta movilidad educacional ascendente, teniendo hoy día un nivel de educación superior al alcanzado por sus padres.

La inmovilidad educacional en Chile es quizá la más indicativa de la movilidad social, un 88% de los apoderados que tienen un padre con educación básica, siguen teniendo educación básica. Un 83% de los apoderados que tienen un padre con educación superior sigue teniendo educación superior. Es decir el 11% de la población que tiene educación básica es la que tiene menos probabilidad de alcanzar movilidad social por la vía de la educación lo que explica que ésta se produzca por la vía del ingreso y del autopoicionamiento de clase, como veíamos más arriba.

La movilidad educacional entre generaciones, en Chile, se puede decir que es prácticamente en dirección sólo ascendente, ya que casi no hay “perdida” de nivel de educación entre padres e hijos. En esta muestra, que tiene 3% de error, los que pierden nivel educacional no se alcanzan a dimensionar con exactitud ya que están debajo del margen de error⁸. Esto no es menor puesto que en Chile la educación es un instrumento “seguro” de movilidad social, mientras que el ingreso no lo es. Este no es el caso de sociedades más abiertas y móviles, como EE.UU. o los países europeos, donde la pérdida de nivel educacional y de ingreso entre generaciones tiene probabilidades más altas de moverse en cualquiera de los dos sentidos.

La imagen del sueño americano no está basada en la movilidad educacional sino más bien de ingreso y consiste en poder mudarse de “Harlem” a la “Quinta Avenida”.

Este tipo de desarrollo y expectativa que la población conoce por experiencia, vale decir, el hecho de que no sea posible superar en una vida el nivel de educación que no se alcanzó, y que sólo es posible lograr mediante la aspiración de estatus (que como se mencionó anteriormente muchas veces no se puede sostener con el ingreso que se obtiene) crea la cultura de las apariencias, donde un tercio de la población intenta mantener un estilo de vida que no puede costear. Esta situación demandaría del sistema educacional chileno un mayor esfuerzo; ello porque ese 30% de los chilenos que tienen tensiones de estatus, exigiría a la próxima generación (sus hijos), el logro real de la misma, implicando la aspiración de mayores ingresos por educación.

Estas expectativas subyacentes en la cultura chilena estarían poniendo la responsabilidad de una posible movilidad social en manos del sistema educacional.

2.3. Homogeneidad o Heterogeneidad de clase de los cursos

En cuarto lugar observaremos la composición de clase de los cursos, según los establecimientos. ¿Cuán homogéneas o heterogéneas son las clases en el sistema educacional chileno? La variable autoclasificación de clase, que es una variable que resume valores, actitudes y comportamiento⁹, nos habla de la heterogeneidad percibida del sistema escolar. Para poder develar las ideas que presentan los apo-

⁸ Son apenas 29 casos en el total de la muestra, es decir, 2,9%

⁹ Por lo mismo una variable poco cambiante a lo largo del tiempo según lo planteado al inicio de este capítulo.

derados sobre el tema se plantearon dos preguntas referidas a la clase social propia y la percibida en los compañeros de curso del hijo mayor.

“P. La gente algunas veces se describe a sí misma como perteneciendo a una clase social. ¿Usted se describiría como perteneciendo a la clase alta, media alta, media, media baja o baja?”

“P. ¿Y a qué clase social pertenecen mayoritariamente los compañeros de curso de su hijo(a)?”

Los resultados obtenidos muestran que existe 0,8 de correlación entre la autclasificación de clase de los entrevistados y la clase que los mismos creen que tienen los “compañeros de curso de su hijo(a)”. Los colegios en Chile (¿quieren ser?), son percibidos como muy “homogéneos” socialmente. Sin embargo, el ingreso promedio por clase nos muestra que hay una menor correlación 0,5 con el ingreso promedio de la clase en que se ubican los compañeros del hijo. Es decir hay menos homogeneidad que la declarada, o más bien, aspiración a que no se distingan las diferencias. La heterogeneidad de la composición de clase de los cursos en que están los hijos no es reconocida por los apoderados; sólo el ingreso y las estrecheces para “pertenecer” a ese estatus los delatan.

Son los hogares de más de seis personas, que se ubican en la clase media baja y baja los que “sienten”, o no les importa declarar, mayores grados de heterogeneidad social en las escuelas de sus hijos. A medida que aumenta el estrato social, aumenta la percepción de homogeneidad de los compañeros de curso de los hijos. Es decir que, a medida que la gente se ubica en una clase social más alta, está menos dispuesta a declarar heterogeneidad. Prefieren decir que son iguales, manifestando crecientemente la aspiración a que no se noten las diferencias. La sociedad chilena puede ser vista como una, entonces, a la cual la heterogeneidad le presenta la devaluación de una tensión (de clase) que no está dispuesta a transparentar. El sistema educacional chileno en este contexto hace algo que la sociedad no quiere que se vea, que es diferenciar demasiado claramente la clase a la cual se pertenece según el lugar en que cada cual se educa.

Ahora bien, la sociedad chilena es tremendamente heterogénea en educación, ingreso y vivienda, aumentando su homogeneidad a medida que se desciende en la escala socioeconómica, es decir lo contrario de lo declarado. El estrato donde hay más homogeneidad es en la de los pobres. Esta heterogeneidad de condiciones contrasta con la “aspiración de homogeneidad”, es decir no revelar las diferencias.

En otras palabras, a medida que aumenta el estatus al que se declara pertenecer, mayor es la presión para no declarar las heterogeneidades o, dicho de otra manera, para no revelar las diferencias y poder aparentar un estatus que no se alcanza a tener. En ese contexto cualquier política que intente sincerar la diversidad de cada cual puede fracasar por la presión de estatus. Una política pública que intente aumentar la diversidad sería exitosa si todos perciben estar por encima de esa diversidad. En efecto el 85% de los entrevistados que declaran estar de acuerdo con que los compañeros de colegio de sus hijos vengan de hogares ricos y pobres, es decir que sea más heterogéneo, lo que están expresando es lo que “debería ser”, más que una aspiración real o expectativa.

El intentar sincerar el estatus social de cada cual, sería un cambio cultural de grandes proporciones. Una política educacional que enfatizara la heterogeneidad de la composición de los colegios tendría que luchar contra esta cultura de la “máscara”, de las apariencias. La “máscara” bien descrita por Octavio Paz en su libro *El Laberinto de la Soledad*, sería una característica de nuestros pueblos latinoamericanos. Chile no es excepción de esa regla.

En este contexto, los grupos familiares que estarían dispuestos a ser declarados “distintos” del resto del curso se resistirían a serlo, a menos que pertenezcan a la clase baja, y el ser distintos implique de facto una valoración social superior a la que ellos se autoadscriben. Hay una aspiración a no ser diferente de los que son más apreciados en cada grupo social, por tanto todos querrían estar más bien arriba que abajo en cualquier grupo. Un curso heterogéneo no encontraría voluntarios para ser clasificados en las categorías menos valoradas socialmente.

2.4. Una sociedad tradicional

En cuarto lugar veremos el tipo de sociedad que estamos analizando.

La imagen de la sociedad chilena que se percibe en estos datos es el de una sociedad tradicional. Un 77% de los apoderados encargados de tomar las decisiones sobre el colegio son mujeres y un 23% hombres. En los hogares donde hay más de 6 personas aumenta la proporción de mujeres a cargo de la educación de los hijos a un 81% mientras disminuye la proporción de varones a un 19%. Estos resultados se cumple en promedio con la excepción de si el grupo familiar es grande¹⁰ y de clase media alta, entonces es mayor la proporción de varones que cumplen el rol de apoderados de los hijos.

El rol de apoderado según el sexo está en primer lugar definido por el año académico que cursa el hijo. Según lo cual existe una mayor participación de hombres como apoderados de primero a cuarto básico (23% hombres y 77% mujeres), luego disminuye (17% hombres 83% mujeres) de quinto a octavo básico, para volver a aumentar de primero a cuarto medio (25% hombres 75% mujeres). La participación de varones aumenta de 20% a 30% de primero a cuarto medio, disminuyendo consecuentemente la participación de mujeres como apoderados a 69% en el último año de estudio. No vemos un cambio de composición de los apoderados en las generaciones más jóvenes, sino más bien por la importancia del curso para el destino de los niños. Las mujeres son mayoritariamente apoderadas en los cursos intermedios de la educación rol que es asumido posteriormente por los varones en el último año. Esto es interesante porque no se ve un cambio “generacional” en el comportamiento de los apoderados en estos aspectos. No encontramos en las generaciones más jóvenes actitudes sustantivamente más modernas (por ejemplo mayor igualdad entre padre y madre) que en las otras generaciones de más edad.

¹⁰ Aunque el número de casos de clase media alta con más de seis personas es pequeño, y por tanto no significativo, se muestra en este estudio y está suficientemente comprobado en los estudios individuales hechos por MORI en colegios particulares.

Lo segundo que define el rol de apoderado según el sexo es la combinación de autoclasificación de clase e ingreso. Los que se ubican en la clase media alta y tienen un ingreso al menos igual al promedio de esa categoría manifiestan una composición de apoderados que se diferencia del resto del país: un 43% son varones y un 57% mujeres. Es decir, los apoderados que no presentan problemas de estatus, porque ya se ubican en la clase media alta, son el único grupo que manifiesta un paradigma distinto en cuanto al rol de la mujer y el hombre en la educación de los hijos. Esto independientemente de la generación (cohorte de edad), que se trate. En otras palabras, la diferencia en la actitud de género respecto de la educación del hijo(a), está definida socioeconómicamente y no generacionalmente.

Tabla 3 Ingreso monetario según autoclasificación clase social por sexo

Sexo	Ingreso monetario según autoclasificación clase social				Total
	Baja \$ 258.333	Media baja \$ 341.092	Media \$ 582.588	Media alta \$ 1.072.885	
Hombre	21%	20%	23%	43%	22%
Mujer	79%	80%	77%	57%	78%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

- P. La gente algunas veces se describe a sí misma como perteneciendo a una clase social. ¿Usted se describiría como perteneciendo a la clase alta, media alta, media, media baja o baja?
- P. De los siguientes tramos de ingresos mensuales líquidos que se presentan en esta tarjeta. ¿Podría usted indicarme en cuál de ellos se encuentra este hogar, considerando todos los ingresos líquidos por sueldos y salarios de todas las personas que trabajan remuneradamente, jubilaciones, pensiones, dividendos, aportes de parientes o amigos, arriendos y otros?
- P. Sexo.

Fuente: UNESCO/ PUC Facultad de Educación / MORI.

De acuerdo con lo anterior, serían los extremos (los más acomodados y los más pobres) aquellos que no presentan problemas a la hora de reconocer lo que cada cual es, de pertenecer sin conflicto de estatus a la clase a que se pertenece. Estos dos extremos del espectro social son grupos con valores distintos, que pertenecen a distintos conceptos de sociedad, donde el rol de la mujer y del hombre son percibidos de diversa manera. Mientras más pobre se es, es más tradicional sus comportamientos en el sistema educacional, mientras más rico se es más moderno, y más igualitarios respecto del rol del género, se es.

El grado de tradicionalismo de la sociedad aparece mirado desde esta perspectiva, como una función del ingreso/status, no tanto como una evolución intergeneracional. Ello pone un peso adicional sobre el sistema educativo chileno, ya que le estaría entregando el peso de la modernización de manera significativa, en la medida que ésta es la que produce cambios tanto en una misma generación como, intergeneracionalmente, en las actitudes comportamientos y valores.

Este estudio no entrega evidencia directa de que sea la educación el único o el principal elemento modernizador de la sociedad chilena, pero sugiere esa hipótesis cuya validez valdría la pena indagar. Si eso fuera así, entonces estaríamos frente a

un asunto de distinta envergadura, porque habría que incluir en la matriz de políticas públicas educacionales, consideraciones que incluyeran esta problemática, además de las propias consideraciones educacionales.

2.5. Perfil del colegio según clase social, ingreso y cohortes de edad

El perfil del colegio por clase social e ingresos nos entrega una clara distribución estratificada del sistema escolar chileno. El colegio municipal es de la clase baja, el colegio particular pagado es de la clase media baja y clase media, y el colegio particular es de la clase media alta. Cada tipo de colegio tiene al menos la mitad de una clase social adscrito a ella.

Entre los que se ubican en la clase baja (según la autodefinición de clase y de ingreso) un 66% educa a sus hijos en un colegio municipal y un 31% en un colegio particular subvencionado. Entre los que dicen ser de clase media baja un 44% educa a sus hijos en un colegio municipal y un 52% en colegios de tipo particular subvencionado, mientras un 3% lo educa en un colegio particular pagado. Los que dicen ser de clase media dispersan sus hijos en los tres tipos de colegio: 27% municipal, 52% particular subvencionado, 21% particular pagado. Aquellos que dicen pertenecer a la clase media alta se distribuyen 57% particular pagado, 39% particular subvencionado y 4% municipal.

Tabla 4 Ingreso monetario según autclasificación clase social por colegio de hijo

Tipo colegio	Baja \$ 258.333	Media baja \$ 341.092	Media \$ 582.588	Media alta \$ 1.072.885	Total
Municipal	66%	44%	27%	4%	39%
P. Subvencionado	31%	52%	52%	39%	48%
P. Pagado	1%	3%	21%	57%	12%

- P. La gente algunas veces se describe a sí misma como perteneciendo a una clase social. ¿Usted se describiría como perteneciendo a la clase alta, media alta, media, media baja o baja?
- P. De los siguientes tramos de ingresos mensuales líquidos que se presentan en esta tarjeta. ¿Podría usted indicarme en cuál de ellos se encuentra este hogar, considerando todos los ingresos líquidos por sueldos y salarios de todas las personas que trabajan remuneradamente, jubilaciones, pensiones, dividendos, aportes de parientes o amigos, arriendos y otros?
- P. ¿En cuál de los siguientes tipos de colegio estudia su hijo(a)?

Fuente: UNESCO / PUC Facultad de Educación / MORI.

Por un lado, existe una declaración mayoritaria de que la clase social del hijo es la misma que la del compañero de aula del hijo¹¹, y por otro la autclasificación de clase e ingreso resulta incongruente con la homogeneidad que declaran los

¹¹ Cabe señalar que en la clase baja un 54% de los apoderados esta casado, mientras en la clase media alta es el 83%. Por tanto estamos hablando de una composición muy diferente de grupos familiares detrás de esta percepción.

apoderados. La mitad de los que se ubican en la clase media baja tienen a sus hijos en colegios particular subvencionados, de la misma manera que un 39% de los que se ubican en la clase media alta, con un ingreso de más del doble. Los colegios particular subvencionados tienen una composición de clase muy heterogénea, ahí se encuentran todas las clases sociales y niveles de ingreso. Los apoderados aspiracionales, estarían conformado por el grupo de aquellos que educan a sus hijos en el sistema subvencionado particular.

Una explicación a este fenómeno sería la existencia de distintos tipos de colegios particulares subvencionados, aquellos destinados a albergar a estudiantes provenientes de la clase media baja, los de clase media y los de clase media alta. Este estudio no tiene un tamaño de muestra que permita incluir la comuna como variable independiente, como para poder analizar si la homogeneidad está dada por la ubicación geográfica de la escuela, independientemente de la clase de los entrevistados y de esta manera determinar si la ubicación física es la variable que produce la homogeneidad. Si esto fuera así, sería conveniente apuntar a una política de vivienda que enfatizara la diversidad para producir una heterogeneidad en la composición de los cursos.

Más allá de este estudio, sin duda Chile tiene un alto grado de segmentación física en su composición social, contrastando un alto grado de heterogeneidad social con un alto grado de homogeneidad habitacional. Es decir las personas viven más bien agrupadas por clase social. Ese es el resultado de la política habitacional con subsidios que están atados a lugares. Los más pobres tienen por defecto menos movilidad habitacional. Esto podría ser fuente de homogeneidad local de las escuelas.

Todo lo anterior es importante de tener en cuenta a la hora de poder comprender la evaluación del sistema escolar chileno. La primera demanda social del sistema educativo es hacerse cargo de esta aspiración de clase, donde el colegio particular pagado es un instrumento de movilidad y presenta el elemento más heterogéneo del sistema educacional, mientras los colegios municipales y particulares pagados tienen un grado menor de heterogeneidad.

Finalmente al dividir los entrevistados en dos grandes cohortes de edad entre los que nacieron antes de 1969 y después de 1970 podemos observar el peso de los colegios particulares subvencionados por clase social.

¿Cuáles son los cambios que se han producido intergeneracionalmente en la composición de cada tipo de colegio?

Los cambios intergeneracionales son evidentes. Estos se producen principalmente en la clase media baja que disminuye de 43% a 35% el porcentaje de padres y apoderados que envían a su hijo a un colegio municipal, aumentando de 53% a 62% los que lo envían a un colegio particular subvencionado. Como señalábamos anteriormente la movilidad educacional de los que vienen de hogares con educación baja era menor que en otros hogares, ahora vemos que eso se ve reforzado por el hecho de que quienes están en hogares de la clase baja, son los que presentan menos cambios en el tipo de colegio al que envían a sus hijos entre estos dos cohortes de edad.

En todos los otros segmentos observados encontramos más cambios entre una generación y otra, que los que se observan en la clase baja.

En la clase media observamos un aumento de la participación en colegios particulares pagados de 4% a 6%. Si bien esto no es suficiente para declararlo estadísticamente significativo, sabemos por otros datos que esto se confirma. La clase media está accediendo de manera creciente, aunque minoritariamente, a colegios particulares pagados.

Tabla 5 El tipo de colegio según cohortes de edad y clase social

Cohortes de edad	Tipo de Colegio	Estratificación Social				Total
		Baja	Media baja	Media	Media alta/Alta	
1935-1969	Municipal	62	43	36	20	42
	Particular subvencionado	37	53	60	45	47
	Particular pagado	1	4	4	35	12
1970-1992	Municipal	63	35	31	17	38
	Particular subvencionado	36	62	63	46	50
	Particular pagado	1	3	6	38	12

Fuente: Latinobarómetro 2002.

El contraste entre el perfil de colegios que usa la clase media alta y la clase baja habla de un sistema estratificado desde la cuna, que no presenta cambios estructurales en las últimas dos generaciones. A menos que se logren cambios sustantivos en esta estratificación desde la cuna, es difícil que cambien sus consecuencias.

En suma, la descripción somera que hemos hecho de la sociedad chilena, entrega una película del peso que tiene la educación en el proceso de modernización de la sociedad en su conjunto, de la movilidad que puede producir, así como de los contrastes de los distintos estratos que conviven en el sistema. Estamos frente a una sociedad con altos niveles de segmentación y el sistema educacional es parte sustantiva de esa segmentación. Estos datos estarían indicando que la estratificación social está reforzada por el sistema educacional y que ésta no tiene cambios intergeneracionales significativos.

3. LOS VALORES DE LAS CLASES SOCIALES

Las diferencias entre las clases sociales, como señalábamos líneas arriba, son importantes en cuanto a valores se refiere. Se observan comportamientos distintos según clase social. Esto se manifiesta no sólo en cuanto al rol asignado a la mujer en la educación de los hijos, sino en relación al tipo de valores que deben ser transmitidos a las nuevas generaciones.

Para explorar este ámbito, se aplicó una batería de preguntas sobre valores que sería importante transmitir a los niños. Esta lista de valores tiene comparación en 80 sociedades y ha sido aplicada desde los años 80 del siglo pasado por el Estudio Mundial de Valores¹². A continuación presentamos, de manera escueta, una comparación con los resultados del estudio, para contextualizar los valores que declaran tener los apoderados entrevistados.

Encontramos valores que tienen consenso en relación al grado de importancia entre los entrevistados indistintamente de la clase social a la cual pertenecen: la creencia religiosa, el sentido de responsabilidad y la tolerancia.

El resto de los valores testeados muestran perfiles distintos según la clase social de los entrevistados.

Para la clase baja el valor más importante es la obediencia (64%), para la clase media baja y media es la determinación y perseverancia (con 62% y 60% respectivamente), y finalmente para la clase alta el valor más importante es la economización y el ahorro de dinero o cosas (43%).

El valor más importante para la clase baja es la obediencia (64%), que pesa mucho menos en la clase media baja (55%), pero aún menos en la clase media (49%), alcanzando su menor valor en la clase media alta. La obediencia es un valor particularmente interesante, porque es uno de los que más disminuye en los países del primer mundo en éstos últimos 20 años.

En las últimas dos décadas, los valores que los chilenos priorizan para las nuevas generaciones han ido cambiado paulatinamente. En los últimos veinte años por ejemplo ha aumentado la importancia de la obediencia, el altruismo, la perseverancia y el trabajo duro. Al mismo tiempo que ha disminuido la importancia de las creencias religiosas. El análisis pormenorizado de la evolución de los valores en la sociedad chilena mostrado en el Estudio Mundial de Valores (1990-2006) indica que la sociedad chilena ha reforzado sus valores tradicionales a la vez que ha cambiado mucho en los valores de la autoexpresión. Es decir, se ha vuelto más individualista y autoexpresivo, manteniendo el mismo nivel de racionalidad de su cultura (Lagos, 2010). Las tensiones valóricas que este desarrollo presenta en la sociedad chilena actual, así como en varias sociedades latinoamericanas dicen relación con los cambios inevitables que trae consigo el desarrollo económico y los desfases en su evolución. El mayor cambio en la composición de los valores de la sociedad chilena tuvo lugar entre los años de 1990 y 1995, después de lo cual éstos han ido evolucionando, pero no necesariamente cambiando su composición.

Las tensiones valóricas saltan a la vista en las discusiones que la sociedad chilena ha tenido en los últimos veinte años. Tal es el caso de los proyectos de ley que tardan (divorcio) casi una década en ser aprobadas. Y el rol que juega la Iglesia Católica en la políticas públicas, interviniendo con vetos pese a que la población chilena cada vez le otorga menor valor a las creencias religiosas que lo que se podría esperar, como veremos más adelante. Al mismo tiempo, observamos a simple vista altos grados de controversia en la instalación de leyes, más allá del veto de la Iglesia Católica, de algunas políticas públicas que abren puertas a la diversidad valórica. (La

¹² World Value Survey : <http://www.worldvaluessurvey.org/>

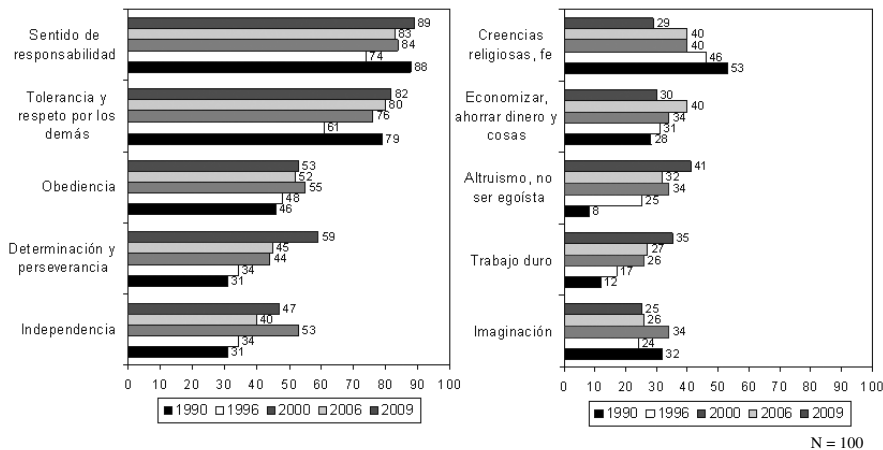
Tabla 6 Los valores por clase social

Autoclasiificación clase social por ingreso							
Baja		Media baja		Media		Media alta	
Obediencia	64%	Determinación y perseverancia	62%	Determinación y perseverancia	60%	Economizar, ahorrar dinero, cosas	43%
Determinación y perseverancia	51%	Obediencia	55%	Independencia	51%	Altruismo, no ser egoísta	39%
Independencia	45%	Altruismo, no ser egoísta	46%	Obediencia	49%	Obediencia	36%
Trabajo duro	39%	Independencia	46%	Altruismo, no ser egoísta	39%	Determinación y perseverancia	36%
Economizar, ahorrar dinero, cosas	38%	Trabajo duro	34%	Trabajo duro	33%	Trabajo duro	36%
Altruismo, no ser egoísta	36%	Economizar, ahorrar dinero, cosas	31%	Imaginación	26%	Imaginación	36%
Imaginación	23%	Imaginación	23%	Economizar, ahorrar dinero, cosas	25%	Independencia	32%

- P. La gente algunas veces se describe a sí misma como perteneciendo a una clase social. ¿Usted se describiría como perteneciendo a la clase alta, media alta, media, media baja o baja?
- P. Pensando en las cualidades que se pueden alentar en los niños en el hogar, si tuviera que escoger, ¿Cuál considera usted que es especialmente importante de enseñar a un niño? Por favor escoja hasta cinco.

Fuente: UNESCO / PUC Facultad de Educación / MORI.

Figura 1 Valores de la Próxima Generación



P. Pensando en las cualidades que se pueden alentar en los niños en el hogar, si tuviera que escoger, ¿cuál considera usted que es especialmente importante de enseñar a un niño? Por favor escoga hasta cinco alternativas.

* Respuesta múltiple, los porcentajes suman de 100%. Aquí se comparan las respuestas de este estudio con el WVS, estudio Mundial de valores aplicado desde 1990.

Fuente: UNESCO / PUC Facultad de Educación / MORI Chile. World Values Survey, 2010.

píldora del día después, la educación sexual, etc.). Este perfil de valores explica, en gran parte, las razones de esa falta de consenso respecto de asuntos que son objeto de políticas públicas (Figura 1).

El tema de los valores se vuelve más complejo, cuando se comparan los valores de distintas sociedades con distintos grados de desarrollo y culturas. Tomamos aquí (Tabla 7) una comparación de los resultados de este estudio, con el resultado de Chile y cuatro países del primer mundo: España, Francia, Gran Bretaña y EE.UU. y el promedio de América Latina con los 18 países del Latinobarómetro¹³ (encuesta correspondiente al año 2002).

Los valores más importantes en los cuatro países referentes del primer mundo, comparados con los de América Latina no necesitan mayor explicación. Las diferencias valóricas de nuestras sociedades son en parte causa de nuestro subdesarrollo y en parte nuestro excepcionalismo. Estas diferencias explican la mayor parte de las veces, porque no comprendemos tan bien lo que nos sucede, si tomamos como patrón de nuestras políticas públicas aquellas desarrolladas por el primer mundo, con el cual tenemos grandes diferencias.

Mientras la Tolerancia predomina en el primer mundo como el valor más importante de enseñar a la generación siguiente, en América Latina es la Obediencia. En Chile la Tolerancia tiene un alto valor con un 80% (82% entre los apoderados entrevistados en el estudio UNESCO/PUC/MORI), lo que distingue a Chile de América Latina de manera contundente. En la Obediencia vemos que las diferencias

¹³ Todos los países hispano parlantes más Brasil, excluyendo Cuba.

Tabla 7 Comparación de Valores: Primer Mundo - America Latina- Chile

Valores	Estudio UC/ MORI	World Value Survey 2005/2007					Promedio Primer Mundo*	Promedio América Latina**
		Chile 2006	España 2007	Francia 2006	Inglaterra 2006	EE.UU. 2006		
Sentido de responsabilidad	89%	83%	70%	79%	61%	73%	71%	–
Tolerancia y respeto por los demás	82%	80%	72%	87%	85%	79%	81%	70%
Determinación y perseverancia	59%	45%	30%	55%	40%	40%	41%	44%
Obediencia	53%	52%	37%	41%	46%	28%	38%	74%
Independencia	47%	40%	32%	37%	59%	54%	46%	–
Altruismo, no ser egoísta	41%	32%	34%	55%	55%	38%	46%	–
Trabajo duro	35%	27%	63%	62%	44%	62%	58%	42%
Economizar, ahorrar dinero y cosas	30%	40%	19%	43%	25%	30%	29%	49%
Creencias religiosas, fe	29%	40%	11%	9%	19%	51%	23%	58%
Imaginación	25%	26%	21%	25%	38%	32%	29%	–

P. Pensando en las cualidades que se pueden alentar en los niños en el hogar, si tuviera que escoger, ¿Cuál considera usted que es especialmente importante de enseñar a un niño? Por favor escoja hasta cinco.

* Primer Mundo: el promedio de los cuatro países Gran Bretaña, España, Francia EE.UU.

** America Latina: Latinobarómetro 2002 Promedio de 18 países incluido Chile.

Fuente: UNESCO /PUC Facultad de Educación / MORI / World Values Survey 2010 / Latinobarómetro 2002.

dependen del grupo social de que se trate, porque está en primer lugar para quienes se ubican en la clase baja (Obediencia 64% cerca del promedio de la región), es decir aquellos que tienen mayoritariamente a sus hijos en los colegios municipales. Según este mismo estudio, en los apoderados de las clases media alta es 39%, lo que se encuentra cerca del promedio de los países del primer mundo.

Podemos así analizar cada uno de los valores que nos distinguen como sociedades. El Trabajo duro por ejemplo que alcanza un promedio de 58% en los países del primer mundo, llegando al 62% en EE.UU., en Chile alcanza un 27% a nivel nacional, un 35% entre los apoderados del Estudio UNESCO/UC/MORI. Los países del primer mundo le entregan casi el doble de valor al Trabajo duro que nosotros los chilenos. Aunque los apoderados de los colegios superen el promedio del país, el valor del trabajo en nuestra sociedad es bajo, comparado con países que han alcanzado niveles superiores de desarrollo. Al mismo tiempo el valor del ahorro es muy diferente. Mientras los países del primer mundo valoran el doble el trabajo (58%) en comparación al ahorro (29%), en Chile se valora más ahorrar (40%) que ejecutar un trabajar duro (27%). Entre los apoderados del estudio se valora más el trabajo (35%) que el ahorro (30%) aunque esto no sea el caso de quienes se ubiquen en la clase media alta donde vale más el ahorro (46%) que el trabajo (36%). El lugar que ocupa el trabajo en la sociedad chilena es un tema que se puede abordar desde las políticas públicas, y en el sistema educacional. El alto valor del ahorro en la clase alta chilena, así como de la obediencia en la clase baja, según el estudio, muestra la heterogeneidad de la sociedad lo que tiene que estar considerado en el diseño de políticas públicas (Tabla 8).

Tabla 8 Los valores en el Primer Mundo, América Latina y Chile

Promedio Primer Mundo		Promedio América Latina		Estudio	
Tolerancia	81%	Obediencia	74%	Responsabilidad	89%
Responsabilidad	71%	Tolerancia	70%	Tolerancia	82%
Trabajo duro	58%	Creencias religiosas	58%	Determinación y perseverancia	57%
Independencia/ Altruismo	46%	Economizar	49%	Obediencia	53%
Perseverancia	41%	Perseverancia	44%	Independencia	47%
Obediencia	38%	Trabajo duro	42%	Altruismo	41%
Economizar	29%			Trabajo duro	35%
Imaginación	29%			Economizar	30%
Creencias religiosas	23%			Creencias religiosas	29%

P. Pensando en las cualidades que se pueden alentar en los niños en el hogar, si tuviera que escoger, ¿Cuál considera usted que es especialmente importante de enseñar a un niño? Por favor escoja hasta cinco.

* Primer Mundo: el promedio de los cuatro países Gran Bretaña, España, Francia EE.UU.

** América Latina: Latinobarómetro 2002 Promedio de 18 países incluido Chile.

Fuente: World Values Survey 2010 / Latinobarómetro 2002.

El proceso de secularización del primer mundo se muestra en el bajo valor de las creencias religiosas (21% en el primer mundo versus 58% en América Latina), donde los apoderados del estudio UC/MORI se acercan más al primer mundo con el 29%.

Chile tiene un conjunto valórico híbrido, donde permanecen valores de la sociedad más tradicional, como el alto valor de la obediencia, a la vez que se manifiestan valores de las sociedades más modernas, como la tolerancia y creencias religiosas bajas. Esto produce tensiones en la sociedad, que se manifiestan en las diferencias entre los distintos grupos como lo muestra el estudio.

Los valores que se transmiten de una generación a otra son los que los apoderados y el sistema escolar prioriza, que equivalen a lo que las sociedades relevan como importantes.

En Chile vemos que hay varios conjuntos diferentes entre sí y diferentes del primer mundo, según la clase social y por ende según el tipo de colegio que se atiende. Las diferencias valóricas de los apoderados por tipo de establecimiento no requieren mayor explicación, sólo confirman lo observado a nivel de la sociedad.

Tabla 9 Valores según dependencia del colegio de su hijo(a)

Valores	Dependencia establecimiento hijo(a)			Total
	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado	
Obediencia	45%	46%	9%	100%
Trabajo duro	43%	44%	13%	100%
Economizar	45%	48%	7%	100%

P. Pensando en las cualidades que se pueden alentar en los niños en el hogar, si tuviera que escoger, ¿Cuál considera usted que es especialmente importante de enseñar a un niño? Por favor escoja hasta cinco.

P. ¿En cuál de los siguientes tipos de colegio estudia su hijo(a)? *Se omite categoría "NS/NR".

Fuente: UNESCO/PUC Facultad de Educación/MORI.

Toda política que intente aumentar la diversidad de las escuelas enfrentará esa diferencia de valores de los grupos sociales que se intente poner en la misma sala de clases. Una política educacional que instale valores universales de igual importancia para todos, por sí sola contribuye a la cohabitación de los distintos estratos en la sociedad. Este estudio muestra poco cambio cultural en el rol de la mujer a cargo de la educación de los hijos como mostramos líneas arriba, entre las generaciones que tienen hijos en edad escolar. ¿Está el sistema educacional reforzando valores tradicionales como el rol de la mujer y el hombre en la sociedad?, ¿Transmiten los distintos tipos de establecimientos distintos tipos de valores reforzando con ello las distancias valóricas entre los grupos de la sociedad? Estos datos pueden sugerir la revisión de los valores que se están transmitiendo según

tipo de establecimiento, así como los valores que se quieren transmitir o se cree que se están transmitiendo.

Los valores que los apoderados consideran importantes de transmitir a sus hijos se diferencian según el grupo social correspondiendo a distintos paradigmas. Las personas que se ubican en la clase social alta enfatizan valores distintos para sus hijos a las personas que se ubican en la clase social baja. Tenemos por tanto, al menos dos países valóricamente hablando. ¿Tenemos también dos sistemas educacionales que refuerzan las diferencias valóricas, más allá de la estructura y sus deficiencias? Se refuerza la creencia de que la Obediencia es más importante para los niños en los colegios municipales, mientras en los colegios particular-pagados aumenta la importancia del valor del Ahorro. ¿Está este sistema creando también mas desigualdad, si eso es así?

4. LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

La evaluación de la educación en Chile está inserta en una agenda negativa que se fijó con la denominada “Revolución Pingüina”, en abril del año 2006. El “clima de opinión” instalado en ese entonces tiene un juicio colectivo donde se estima que la educación que recibe la mayoría de chilenos no sería la más adecuada para brindar o igualar las oportunidades de crecimiento para alcanzar las aspiraciones de los jóvenes que actualmente se encuentran en el sistema en particular aquellos jóvenes que se educan en el sistema municipal.

No obstante, estas opiniones han ido cambiando durante estos cuatro años transcurridos desde este evento, pero con un signo negativo. De la crítica formulada por los estudiantes, se ha pasado a la crítica consensuada sobre la mala calidad de la educación pública. Hecho que se vio reforzado por la huelga de profesores a fines del año 2009, que afectó ese mismo periodo escolar, produciendo un éxodo de los estudiantes de ese sistema bien sea al particular-subvencionado, en mayor escala, o al particular en menor escala. Frente a ello podemos decir que la agenda pública sobre la educación no tiene noticias positivas y por ende el “clima de opinión” que se genera es asimismo negativo. La evaluación de la educación en el país es función de este clima de opinión.

En segundo lugar, encontramos una evaluación de la educación en Chile basada en la experiencia personal de cada cual en relación directa con el colegio en que estudia su hijo mayor. Lo cual se convierte en un indicador de comportamiento menos volátil que el indicador de opinión que depende del clima de opinión.

Los contrastes entre la realidad y la percepción están dados por la discrepancia entre la opinión basada en los climas de opinión y la basada en el comportamiento. Si a ello se le agrega las discrepancias que introduce la autoclasificación de clase social e ingreso el tema de la evaluación termina siendo un indicador de expectativa más que de desempeño. Por ello al analizar las respuestas ante la pregunta ¿Cómo evalúa el colegio de su hijo?, estamos frente a un conjunto de efectos que podemos incluir en ellas.

4.1. ¿Ganándole al sistema o expectativas inelásticas?

El estudio aplica dos preguntas que comparan la evaluación del colegio con la evaluación del tipo de establecimiento en que está¹⁴.

Calculamos el “Neto positivo” de evaluación, al comparar la evaluación del colegio del hijo con la evaluación del tipo de establecimiento en que está el hijo y la del país. Un 38% de los chilenos consideran que el colegio de su hijo es bueno mientras al mismo tiempo consideran que la educación en el país no lo es. Un 29% de los chilenos que educan sus hijos en un colegio municipal consideran que ese colegio es bueno y al mismo tiempo consideran que la educación municipal no es buena. Un 7% de los chilenos que tienen a sus hijos en un colegio particular subvencionado lo considera bueno mientras consideran al mismo tiempo que este tipo de colegio como no bueno. En la evaluación de la educación particular pagada no hay críticas, ni discrepancias significativas.

En el caso de los colegios particulares pagados se invierte la situación y hay más apoderados que consideran que la categoría de colegio es buena (95%) que aquellos que consideran que el colegio de su hijo es bueno (92%). Aunque esta diferencia no es estadísticamente significativa muestra como la categoría de los colegios particular pagados está en un máximo normativo, es decir no puede estar más arriba, es consensualmente superior.

Esto es interesante de problematizar, porque implica que no hay aspiración a una mejor educación que la que existe en el sistema de colegios particulares pagados. Al comparar colegios de élite en otras partes del mundo, sin embargo, es posible encontrar mejores niveles de calidad de educación, por lo que estos datos muestran que la evaluación de la excelencia es un tema autorreferente y relativo.

Tabla 10 El neto positivo de cada cual en la evaluación del sistema educacional chileno

	Total país	Municipal	P. Subvencionado	P. Pagado
	%	%	%	%
Promedio categoría “bueno”	45	45	81	95
Colegio de mi hijo Bueno	83	74	88	93
Neto positivo	38	29	7	-2

P. Utilizando la siguiente escala, donde 1 es “pésimo” y 7 es “excelente”, le pediré que me indique como evalúa: la educación del país, la educación municipal nacional, la educación particular subvencionada nacional, la educación particular pagada nacional, el colegio de su hijo(a) P. ¿En cuál de los siguientes tipos de colegio estudia su hijo(a)?

Fuente: UNESCO/PUC Facultad de Educación/MORI.

¹⁴ P. Utilizando la siguiente escala, donde 1 es “pésimo” y 7 es “excelente”, le pediré que me indique como evalúa: la educación del país, la educación municipal nacional, la educación particular subvencionada nacional, la educación particular pagada nacional, el colegio de su hijo(a).

Los netos positivos son críticos del sistema, y satisfechos con su elección. Una interpretación posible es que estas personas creen que le han “ganado al sistema”, porque eligieron lo bueno en un sistema no tan bueno. Una segunda interpretación es que el clima de opinión no tiene asidero en el comportamiento y experiencia de la población.

Ganarle al sistema es también una manera de esquivar la aspiración de poner al hijo en un colegio mas allá de lo tradicionalmente esperado para cada cual (cada clase social). Cuatro de cada diez apoderados que tienen hijos en el sistema municipal piensan que le han “ganado al sistema” en el sentido aquí explicado.

El neto positivo se manifiesta, también, en la comparación de la evaluación del colegio en que cada apoderado asistió en su momento y al que asiste el hijo. El colegio del hijo en todos los segmentos tiene mejor evaluación, tanto respecto de la autoclasificación de clase social como del tipo de establecimiento.

Tabla 11 Evaluación colegio hijo y apoderado según ingreso monetario y según autoclasificación clase social

Ingreso monetario según autoclasificación clase social	Colegio de su hijo	Colegio al que usted asistió
Baja \$ 258333	5,2	5,1
Media baja \$ 341092	5,3	5,1
Media \$ 582588	5,6	5,3
Media alta \$ 1072885	5,6	5,5
Total	5,4	5,2

- P. La gente algunas veces se describe a sí misma como perteneciendo a una clase social. ¿Usted se describiría como perteneciendo a la clase alta, media alta, media, media baja o baja?
- P. De los siguientes tramos de ingresos mensuales líquidos que se presentan en esta tarjeta. ¿Podría usted indicarme en cuál de ellos se encuentra este hogar, considerando todos los ingresos líquidos por sueldos y salarios de todas las personas que trabajan remuneradamente, jubilaciones, pensiones, dividendos, aportes de parientes o amigos, arriendos y otros?
- P. Utilizando la siguiente escala, donde 1 significa “pésimo” y 7 es “excelente”, le pediré que me indique como evalúa a: el colegio de su hijo, el colegio al que usted asistió.

Fuente: UNESCO/PUC Facultad de Educación / MORI.

Tabla 12 Evaluación colegio hijo y apoderado según dependencia del establecimiento

Dependencia colegio	Colegio de su hijo	Colegio al que Ud. asistió
Municipal	5,2	5,2
Particular subvencionado	5,5	5,1
Particular pagado	6,1	5,7
Total	5,5	5,2

- P. Utilizando la siguiente escala, donde 1 significa “pésimo” y 7 es “excelente”, le pediré que me indique como evalúa a: el colegio de su hijo, el colegio al que usted asistió.
- P. ¿En cuál de los siguientes tipos de colegio estudia su hijo(a)?

Fuente: UNESCO / PUC Facultad de Educación / MORI.

La evaluación de cada segmento sufre del mismo síndrome de la evaluación normativa de excelencia mostrada en la educación particular pagada, los apoderados al parecer no puede comparar el grado de educación de sí mismos con otros grados de educación desconocidos.

El tema de la evaluación y la satisfacción con las cosas que tiene una persona está ampliamente tratado en la literatura sobre la felicidad y el bienestar. Este posicionamiento del chileno respecto de su lugar en la sociedad y la educación que reciben sus hijos muestra una incongruencia que no se condice con la evaluación positiva que hacen de su experiencia con el sistema escolar. La demanda por tanto, de educación, y la “Revolución Pingüina” se explican mejor por el hecho de que sólo el 13% de la población está en el lugar que cree que le corresponde, mientras un 32% no se clasifica en el lugar que cree que le corresponde (los exitosos frustrados), la mayor parte de las veces, porque le falta educación aunque tenga el ingreso.

Tabla 13¹⁵ Dependencia colegio del hijo según Aspiración social

Aspiración social	Dependencia establecimiento hijo(a)			Total
	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado	
Exitosos frustrados	21%	35%	62%	32%
Aspiracionales	64%	53%	26%	55%
Congruentes	15%	12%	12%	13%
Total	100%	100%	100%	100%

P. La gente algunas veces se describe a sí misma como perteneciendo a una clase social. ¿Usted se describiría como perteneciendo a la clase alta, media alta, media, media baja o baja?

P. De los siguientes tramos de ingresos mensuales líquidos que se presentan en esta tarjeta. ¿Podría usted indicarme en cuál de ellos se encuentra este hogar, considerando todos los ingresos líquidos por sueldos y salarios de todas las personas que trabajan remuneradamente, jubilaciones, pensiones, dividendos, aportes de parientes o amigos, arriendos y otros?

P. ¿En cuál de los siguientes tipos de colegio estudia su hijo(a)?

Fuente: UNESCO / PUC Facultad de Educación / MORI.

La insatisfacción está en el hecho de que la expectativa de movilidad educacional, de estatus, que manifiesta la sociedad chilena masivamente, se refleja en que el apoderado necesita creer que la educación del hijo es mejor que la propia y por ende llegara más allá. La evaluación está diciendo muy fuertemente que a los hijos les irá mejor en el futuro, o más bien que ellos esperan que les vaya mejor.

¹⁵ Aspiración social: variable compuesta por ingreso monetario e ingreso por clase social. Se distinguen tres grupos: Exitosos frustrados, aquellos que se autclasifican en una clase social más baja que la que les corresponde según su ingreso. Aspiracionales, aquellos que se autclasifican en una clase social más alta que la que les corresponde según sus ingresos. Congruentes: aquellos que tienen consistencia entre el ingreso percibido y la autclasificación social a la que adscriben. La categoría exitosos frustrado la creó Carol Graham (2002) en su libro sobre la felicidad.

Su posición en la sociedad dice que, o les falta ingreso para estar donde creen que deben, o les falta educación para poder ascender socialmente. La demanda de educación puede contener una expectativa inelástica que no permite la mala evaluación del colegio del hijo.

COMENTARIOS FINALES

La educación en Chile está permeada por aspiraciones que terminan recayendo en ella como casi el único instrumento seguro para alcanzar progreso. Chile no es un país en que se progresa por el brillo de la inteligencia, por los descubrimientos o por la innovación, de manera masiva. El sueño americano queda reducido a la educación que puede alcanzar la próxima generación. Las aspiraciones y movilidad de estatus están limitadas por esta barrera generacional que implica avanzar principalmente sólo por grados superiores de educación. Vemos como eso afecta a los más pobres; hay una suerte de pobreza dura de la cual no se sale simplemente en una generación y los que vienen de hogares con menos educación tienden a tener menos educación también en la generación siguiente.

La educación aparece en estos datos llevando también una parte importante del peso de la modernización, ya que las diferencias se explican a medida que aumenta el grado de educación. Una generación joven sin educación no cambia valores significativamente, como lo hace el mismo grupo etéreo con educación. Es la educación y no la edad la que determina el cambio valórico.

Al interior del sistema educacional chileno nos encontramos con al menos dos “Chile”: uno que es más tradicional, donde se han reforzado los valores más tradicionales, y otro más moderno en que se perfilan conjuntos de valores más similares a los del primer mundo. El Chile más tradicional ha puesto a sus hijos en el sistema público, y el moderno en el sistema particular pagado. Ello no hace sino agrandar la brecha, que no es sólo monetaria, sino valórica y actitudinal. ¿Por qué vale más la obediencia para los más pobres y el ahorro para los más ricos, como “herencia” generacional?. ¿Es el sistema educacional el que hace perdurar estos valores tan diversos entre estos grupos? ¿Qué hace el sistema para tratar de difundir valores universales de igual importancia para toda la sociedad?. ¿Dónde ubican el valor del trabajo?. ¿Es acaso un tema del sistema educacional, el valor del trabajo? Parece que hace falta hacerse todas estas preguntas, y discutir nacionalmente cuales son los valores que se transmiten, los que se deben transmitir y cuáles no hay que transmitir. Otros países discuten la importancia de la libertad religiosa en los sistemas públicos de educación; nosotros no tenemos esos problemas, pero sí tenemos un problema oculto que es el conjunto valórico que trasunta del sistema escolar chileno, que no hace otra cosa que marcar la diferencia entre grupos sociales.

Este estudio no ha testeado otros indicadores potentes sobre los grados de tolerancia para comparar valores, sin embargo sí muestra las diferentes actitudes de género que hay según tipo de establecimiento. Si el género ha sido identificado

en la literatura como el indicador más potente de apertura y de democracia en una sociedad¹⁶, sólo podemos concluir que los grados de apertura y democracia de esos estratos se diferencian entre sí.

No menos importante es el tema del rol del estatus y los grados de homogeneidad y heterogeneidad percibidas y reales en el sistema escolar. Estos datos indican que la gente quiere ser del grupo al que dice querer pertenecer, y no diferenciarse para nada de él. Hay implícito en ello un rechazo a la diversidad que pueda transparentar los problemas de estatus. Esto vale especialmente para la clase media y media baja. Aumentar el grado de diversidad y heterogeneidad en el sistema implica un cambio cultural profundo, que convenza a los chilenos que no importa ser minoría, o diferente. Dicho de otro modo, o bien la gente está “obligada” a tener a sus hijos en colegios con diversidad, o no sucederá. Una manera de abordar esto es que los niños tengan que ir al colegio “del barrio” y no se trasladen dentro de la ciudad, como sucede con los colegios particulares pagados y en parte con los particulares subvencionados. Mientras más libertad tenga la persona en elegir el colegio, menos diversidad habrá, acentuándose en vez de disminuir las diferencias sociales.

Este estudio esboza problemas de fondo, estructurales, que tiene el sistema educacional chileno, mostrando lo que puede cambiar y lo que no puede cambiar en las próximas generaciones. Lo que queda claro es que cualquier política pública en educación debe considerar los problemas de estatus, aspiraciones y sus consecuencias, sobre el comportamiento de los apoderados en el sistema.

REFERENCIAS

- Donsbach, W. & Traugott, M. (2007). *Sage Handbook of Public Opinion Research*. London: Sage.
- Global Barometer Survey. (2010). www.globalbarometer.net/
- Graham, C. & Pettinato, S. (2002). *Happiness and Hardship: Opportunity and Insecurity in New Market Economies*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Informe Latinobarómetro. (2002). www.latinobarometro.org
- Inglehart, R.; Basañez, M.; Díez-Medrano, J.; Halman, L.; Luijckx, R. (Ed.). (2004). *Human Beliefs and Values. A Cross-cultural sourcebook based on the 1999-2002 values surveys*. Mexico: Siglo XXI.
- Lagos, M. (en prensa). *El excepcionalismo Latinoamericano*.
- Norris, P. & Inglehart, R. (2003). *Rising Tide: Gender Equality & Cultural Change around the World*. New York: Cambridge University Press.
- World Value Survey. (2010). www.worldvaluessurvey.org/

¹⁶ Norris e Inglehart (2003)

