

**LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS
PARA LA DISCUSIÓN DE UNA POLÍTICA DE MEDIANO PLAZO
PARA LA EDUCACIÓN MEDIA**

DIAGNÓSTICO DE LA EDUCACIÓN MEDIA

APARTADO I

(1 de 3)

Junio de 2009

Índice

INTRODUCCIÓN	6
I. DOS DÉCADAS DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA LA EDUCACIÓN MEDIA	10
Período 1990 – 1995 (acuerdo social y transacción con los docentes)	11
Período 1995 – 2000 (programas de alcance universal)	13
Período 2000 – 2005 (programas focalizados en liceos vulnerables)	15
Período 2005 – 2009 (cambios estructurales e institucionales de alcance universal)	19
Regulación de la calidad de los docentes:.....	23
Conclusiones	25
II EFICIENCIA INTERNA: GRANDES LOGROS Y PRINCIPALES DEUDAS	27
2.1. Aumenta la primera generación que accede a la Educación Media (cobertura y matrícula) .	27
2.2 Tiempo de egreso del ciclo medio (éxito oportuno, éxito total)	33
2.3 La pesada carga de la sobre edad (tasa de edad apropiada)	35
2.4 Antecedentes de la deserción (aprobación, reprobación y abandono)	37
2.5. La deserción como epidemia	39
2.6. ¿A dónde van los desertores?	42
Conclusiones	44
III. CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES: LA COMPOSICIÓN DE LAS ESCUELAS Y EL RENDIMIENTO DE SUS ALUMNOS	46
3.1. Condiciones de entrada y desempeño: la reproducción social en los resultados de aprendizaje	47
Persistente estabilidad en los resultados de los aprendizajes (SIMCE):	47
Composición de las escuelas y desempeño: ¿Quiénes se benefician? y ¿Quiénes se perjudican?:.....	49
3.2 Aprendizajes logrados al final de la enseñanza media (PSU): Grandes diferencias por dependencia y modalidad	53

3.3. ¿Qué nos dicen las mediciones internacionales?	55
El rendimiento de Chile es bajo (PISA):	55
Alta variabilidad entre establecimientos: PISA	57
Fuerte peso del nivel socioeconómico (TIMSS):	59
Conclusiones	61
IV. EQUIDAD: LA EDUCACIÓN MEDIA COMO IGUALADORA DE OPORTUNIDADES.	63
4.1. Qué entendemos por equidad.	63
4.2. Los más pobres han accedido a la EM, pero no la terminan.	64
4.3. Estratificación de estudiantes por NSE y efectos en los resultados de aprendizaje:	66
4.4. Trayectorias escolares y limitación de oportunidades	70
4.5. Barreras para lograr un SE más equitativo	72
Conclusiones.	73
V. CALIDAD DE LOS DOCENTES: LA CALIDAD DE UN SISTEMA EDUCATIVO TIENE COMO LÍMITE LA CALIDAD DE SUS DOCENTES.	75
Selección de estudiantes de pedagogía:	76
Desarrollo profesional docente:.....	79
Evaluación de los docentes en ejercicio:.....	80
Conclusiones.	83
VI. FINANCIAMIENTO: COPARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA.	84
Financiamiento público/privado:	85
Financiamiento por nivel de enseñanza:.....	88
Composición del gasto en la enseñanza media:	89
Financiamiento por alumno y equidad:	91
Variabilidad del financiamiento:	92
Conclusiones.	93

VII. INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO: VARIABLES Y ESCENARIOS PARA ABORDAR UNA ENSEÑANZA MEDIA DE 6 AÑOS.	95
7.1. Los establecimientos.....	96
7.2. Los alumnos.....	104
7.3. Los docentes.....	107
Conclusiones	112
CONCLUSIONES GENERALES.	114
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	119

INTRODUCCIÓN

Este documento contiene un **Diagnóstico de la Educación Media** en Chile y forma parte de un estudio encargado por el Ministerio de Educación a la Universidad Diego Portales que tuvo como propósito elaborar un documento marco para la discusión del diseño de una política de Educación Media en el mediano plazo en Chile. El documento marco se organiza en tres apartados, los que abordan los siguientes temas:

Apartado I: Diagnóstico de la Educación Media.

Apartado II: Estudio de Casos Internacionales.

Apartado III: Prioridades de Política.

Los tres apartados están perfectamente articulados entre sí y los vínculos entre ellos se hacen explícitos en el apartado III, con las Prioridades de Política, en el que se hacen referencias a los otros dos documentos, que son anteriores en el tiempo. El Diagnóstico de la Educación Media fue planteado en función de 7 nudos críticos que fueron acordados con los especialistas y autoridades del Ministerio de Educación (Mineduc) y las Prioridades de Política están basadas en los resultados del Diagnóstico. El Estudio de Casos Internacionales es el más autónomo de estos documentos, ya que analiza casos específicos que fueron acordados con el Mineduc, seleccionados en función de la solución de problemas críticos identificados por las autoridades del momento.

Los objetivos del **Diagnóstico de la Educación Media** son:

- a) Presentar un panorama general de los aspectos más críticos de la Educación Media (EM) en Chile, centrado en los 7 Nudos Críticos acordados con el Mineduc y basado tanto en el análisis de la información secundaria disponible como en las opiniones de actores clave.
- b) Analizar la información recopilada en relación a cada uno de los Nudos Críticos para anticipar las áreas de política que requerirán ajustes en función de las modificaciones propuestas en las nuevas leyes para el sistema educativo, particularmente el articulado que agrega dos años a la Enseñanza Media, para transformarla en un ciclo de 6 años.

En cuanto a los Nudos Críticos que son abordados en este documento siguiendo los acuerdos con el MINEDUC se presentan a continuación con las preguntas que, en cada uno de ellos, se intenta responder en este documento¹.

¹ Originalmente se contempló la “Pertinencia Curricular” como Nudo Crítico, en la perspectiva del rediseño curricular que sería necesario para responder a la estructura de dos ciclos de 6 años cada uno. Sin embargo, este NC fue

1. Marco de políticas: ¿Cuál es el contexto legislativo y de políticas educativas referido a la EM desde 1990 a la fecha? ¿Cómo se enmarca cada uno de los Nudos Críticos en relación a las políticas educativas de las dos últimas décadas?

2. Eficiencia interna: una vez alcanzadas tasas satisfactorias de cobertura en la EM, ¿cuáles son los indicadores alcanzados en términos de éxito oportuno, tiempo de egreso, deserción y completación?

3. Calidad de los aprendizajes: ¿Cuál es la calidad de la EM expresada en los niveles de aprendizaje en las mediciones nacionales, en las internacionales y qué diferencias se desprenden de sus resultados entre el grupo socioeconómico del estudiante, dependencias, y la homogeneidad y heterogeneidad dentro y entre establecimientos?

4. Equidad y segmentación del SE en función del NSE de los estudiantes²: ¿Cuán importantes son las desigualdades al interior del SE?; ¿en qué medida el SE tiene un rol en reducir o potenciar las desigualdades basadas en los antecedentes familiares?; Hasta qué punto el SE beneficia a los más vulnerables y favorece la movilidad social?

5. Calidad de los Docentes: ¿Cuáles son los niveles de competencias de entrada a la carrera docente? ¿Cuáles son los mecanismos para regular la calidad de los docentes en ejercicio? ¿Cuáles son las alternativas de formación docente, tanto inicial como continua?

6. Financiamiento: ¿Cuál es el financiamiento actual y cuáles son los costos que debieran financiarse para la EM, considerando los objetivos deseados de calidad y equidad?

7. Institucionalidad. ¿Cómo afectará a la EM la nueva estructura de niveles educativos compuesta por 6 años de EB y 6 años de EM? ¿Qué necesidades de habilitación de profesores se abren con la nueva estructura de ciclos? Esta reforma requerirá adecuar la oferta de la EM a las nuevas demandas de matrícula, establecimientos, cursos y docentes.

De común acuerdo con el MINEDUC, se decidió dejar fuera del Diagnóstico a la Educación Media Técnico Profesional (EMTP) por considerar que, dada su complejidad, ameritaría un estudio independiente. Se reconoce los riesgos de esta decisión, que en cierta medida se hace eco de una desarticulación en el tratamiento de las modalidades TP y CH que lleva a que las opciones por una u otra modalidad conduzcan a los estudiantes a optar por canales que se comunican poco entre sí. Sin embargo, la decisión se basó en el hecho que el Mineduc ha encargado estudios sobre varios aspectos de la EMTP, la mayoría de los cuales están en curso. Por otra parte, la Comisión de

descartado por considerarse que el análisis es un ejercicio que ha sido realizado recientemente y que ha terminado en un ajuste curricular que propuso el Ministerio de Educación y que actualmente está siendo evaluado por el Consejo Superior de Educación contempla la actualización desde la perspectiva de la pertinencia y de las demandas del mercado laboral, la educación superior y el uso de TICs como estrategia educativa, entre otras.

² La delimitación de lo que sería incluido en este NC fue variando a lo largo de las conversaciones con el Mineduc. Finalmente, considerando la necesidad de acotar el tema según prioridades, se acordó abordarlo centrado en la Equidad y la igualdad de oportunidades que ofrece la educación a nivel de la EM.

Formación Profesional abordó la EMTP de manera central y en consecuencia, formulará propuestas para esta modalidad educativa (Comisión para la Formación Técnico-Profesional, 2009).

Este Diagnóstico representa un esfuerzo por presentar una visión integral de la EM, entregando un análisis de información relevante en una amplia gama de aspectos o Nudos Críticos. En este marco, la amplitud temática y la diversidad de los temas levantados por los Nudos Críticos seleccionados no permite, en un estudio como éste, tratar cada uno de ellos con la profundidad que ameritan. Necesariamente el abordaje es parcial y el foco de esta parcialidad y los recortes temáticos responden más bien a decisiones tomadas en función del avance del estudio y la información que se fue levantando. En vista de que la profundidad no era posible, se buscó privilegiar una visión estratégica de las políticas, una mirada reflexiva de los Nudos Críticos y unos anticipos de cuáles son las áreas de política prioritarias susceptibles de intervención en el mediano plazo.

Metodología del Estudio.

Para llevar a cabo el Diagnóstico se utilizaron tres estrategias de levantamiento de la información: análisis de la literatura, análisis estadístico y entrevistas individuales y grupales a diversos expertos y líderes de opinión con experiencia en la EM y los Nudos Críticos bajo análisis.

Análisis de literatura: la bibliografía revisada contempla en primer término un acercamiento a las políticas educacionales implementadas a partir de los años 90. En segundo lugar se indaga en los balances y diagnósticos sobre las políticas implementadas a lo largo de dos décadas. También se revisaron estudios e investigaciones tanto nacionales como internacionales sobre los diversos temas levantados por los NC y por las políticas de las dos décadas mencionadas. Finalmente, se revisó literatura internacional sobre la educación secundaria en el resto del mundo y los análisis de los organismos internacionales más relevantes sobre este tema.

Análisis secundario de información estadística: en el caso de la información cuantitativa se utilizaron diversas bases de datos oficiales del SIMCE-Mineduc, DED-Mineduc, RECH y CASEN para hacer los análisis estadísticos y descriptivos. Es importante destacar que la mayoría de la información estadística disponible tiene un énfasis en la enseñanza básica y no se encuentra desagregada para la enseñanza media. Es por esto que los esfuerzos se centraron en desagregar, procesar y consolidar la información existente de manera que reflejara de la mejor forma la realidad de la EM. Como resultado, mucha de la información cuantitativa que aquí se presenta es producto de elaboración propia para efectos de responder a las preguntas específicas de este estudio.

Entrevistas individuales y grupales: se levantó información a través de entrevistas grupales e individuales a informantes claves de la educación, que buscaron esclarecer los puntos relevantes que emergen de los Nudos Críticos, de la sistematización bibliográfica y la recopilación de datos

existentes. Asimismo, se entrevistó a actores claves tanto para el diseño como para la implementación de las políticas referidas a la EM.

Los actores entrevistados para esta parte del estudio, representan a diversos individuos, grupos de interés e instituciones relacionadas con el quehacer educativo en enseñanza media, teniendo influencias en el ámbito legislativo, en el diseño de políticas públicas, en investigación educacional y aprendizajes a nivel nacional, en la toma de decisiones de gestión del sistema educacional en sus distintos niveles, en la formación docente y en el ámbito empresarial. En base al esquema descrito, se procedió a definir una pauta de entrevista que se organizó por temas específicos a abordar tanto en las entrevistas individuales como en las grupales. Los actores entrevistados representan a los siguientes grupos: expertos y técnicos del SE que se desempeñan en los niveles central, local y escolar (Jefes de UTP, Directores de establecimientos educacionales y Sostenedores), Decanos de formación inicial docente, Rector de Instituto Profesional, gerente del departamento de recursos humanos, gerentes de empresas orientadas a servicios y líderes de opinión.

I. DOS DÉCADAS DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA LA EDUCACIÓN MEDIA.

El propósito de este capítulo es proporcionar un contexto para el diagnóstico, que permita encuadrar el análisis de los Nudos Críticos en el marco legal y de políticas que han afectado a la Educación Media (EM) desde 1990 en adelante. Se busca entregar una descripción de las políticas que sirva de marco de referencia para los capítulos que siguen. No se pretende hacer aquí un análisis exhaustivo para cubrir la totalidad de las políticas, sino que se analizará las más relevantes para los Nudos Críticos que se analizan en este documento a lo largo de casi dos décadas de leyes y programas para la EM³. La mayoría de ellos, si no todas, han tenido como norte el mejoramiento de la calidad y la equidad, y a lo largo del período se observa en los objetivos explícitos de los programas, un énfasis creciente en la equidad. Durante la primera década bajo análisis, el objetivo de equidad determinante fue la ampliación de la cobertura para permitir el ingreso a la EM a los jóvenes de menores ingresos. A partir del 2000, el objetivo de equidad más mencionada es el de la disminución de la repitencia y la deserción, que afecta mayoritariamente a los estudiantes de más bajos ingresos.

Se puede distinguir tendencias en las políticas, cuya orientación general experimentó variaciones cada cinco años aproximadamente. Sobre la base de esta tendencia observada, se analizarán las políticas por períodos, organizándolos en cuatro períodos de 5 años cada uno, empezando con el período que va desde 1990 a 1995 y terminando con el que va del 2005 al 2009. En el cuadro siguiente se presenta el panorama general de las políticas más relevantes para la EM.

³ Para efectos de este estudio, por “políticas” entenderemos los principios que guían al gobierno y a las orientaciones formuladas para guiar y delimitar las acciones del Ministerio de Educación para lograr ciertas metas en el mediano y largo plazo. Por “estrategia” entenderemos la organización de los medios necesarios para lograr determinados objetivos, el plan de acción para llegar a un fin. La estrategia representa el vínculo entre las políticas con sus metas de alto nivel y las acciones concretas para lograrlas, es decir, los programas Porter, M., (1996), What is Strategy?, Harvard Business Review, Nov-Dec 1996..

Cuadro sinóptico de 20 años de políticas para la EM

Período	Estrategia	Acciones relevantes
1990 - 1995	Acuerdo social y transacción laboral	-Estatuto Docente. -Estudios y acuerdos.
1995 - 2000	Programas de alcance universal y focalización en capacidad de gestión	-Mece Media. -Reforma Curricular. -Jornada Escolar Completa (JEC). -Liceos Montegrande (4%).
2000 - 2005	Programas focalizados en liceos de vulnerabilidad socioeducativa	-12 años de educación obligatorios. -Subvención pro-retención (6%). -Liceo Para Todos (32%). -Beca para la retención (2%).
2005 - 2009	Cambios institucionales y regulatorios	-Ley General de Educación. -Ajuste Curricular. -Liceos Prioritarios (9%). -Proyecto de Ley Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad*. -Proyecto de Ley de Educación Pública*.

* Aún no sancionadas por el Poder Legislativo.

Cada uno de estos períodos tiene un patrón característico que lo distingue de los otros. Así, el primer período correspondiente al 1990 – 1995, primer gobierno democrático, se caracteriza por una política de transacción con los profesores y acuerdo social amplio; en el período 1995 – 2000 se produjeron las intervenciones de carácter universal que beneficiaron a todos los liceos y estudiantes del país, para transitar al quinquenio 2000 – 2005 en el cual las intervenciones principales se focalizan en liceos vulnerables. Finalmente, en el período 2005 – 2009, las demandas de los estudiantes secundarios desencadenan propuestas legislativas que buscan modificar la estructura institucional y regulatoria del sistema escolar y se da continuidad, con algunos ajustes, a los programas focalizados en liceos vulnerables.

Período 1990 – 1995 (acuerdo social y transacción con los docentes).

El período 1990 – 1995 es el período de la transición democrática en el cual se realizaron estudios para contar con un diagnóstico del estado de la educación a partir del cual identificar los cambios que se necesitaban. Se abrió a los actores del sistema escolar y a la sociedad, la discusión sobre la EM que el país quería y sobre la estrategia de cambio para este nivel educativo. Los estudios sobre diferentes aspectos de la EM recogieron la base de conocimiento sobre la que se formularían las políticas del período siguiente y los grupos colegiados de discusión y acuerdos permitieron abrir la discusión sobre la educación hacia la opinión pública y los expertos y académicos y llegar a algunos consensos que serían centrales a las políticas que siguieron. Se puede decir que la política de este período, la cual ha tenido un impacto significativo sobre la gestión de los establecimientos y sobre

los resultados académicos, es el Estatuto Docente (ED), que rige sin cambios significativos hasta hoy.

Estatuto Docente (1991): éste se promulgó aún antes de contar con los resultados de los estudios o de contar con el apoyo de un cierto consenso entre los expertos y grupos de interés. Es probablemente la política de mayor impacto sobre la calidad del SE en su conjunto y muy en particular, del sistema educativo municipal puesto que selló, de una forma que resultó prácticamente inamovible a lo largo de los casi 20 años transcurridos desde su aprobación, la gestión de los recursos docentes, restando flexibilidad y dificultando los ajustes en función de la calidad profesional y el nivel de desempeño de los docentes. Para el sistema municipal, el ED congeló y dejó casi sin margen de ajuste la variable más determinante de la calidad educativa como son los cargos docentes. Fue visto por muchos observadores como un “golpe de timón” de sentido opuesto a la regulación de la calidad por los usuarios, que el financiamiento por alumno intentaba asegurar. La aprobación del ED habría tenido un cierto carácter de transacción en tanto dejó contentos a los profesores y minimizó los conflictos laborales “...*el Estatuto Docente dificultó la administración eficiente del sistema, al rigidizar un factor clave de la gestión, pero estableció una condición política necesaria para el resto del proceso de cambio: la gobernabilidad del sistema*” (Cox. C., 2003, p. 52).

Cambios al ED (leyes 19.410y 19.398/1995): (i) establecieron nuevas fórmulas de reajuste de las remuneraciones docentes; (ii) introdujeron la elección de directores por concurso y posibilidad de renovar dotación de directores; (iii) las plantas docentes pudieron ajustarse a la evolución anual de la matrícula municipal en la medida en que los municipios presentaran un Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM); (iv) la implementación del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) desde 1996 otorga a los establecimientos que reciben una calificación de “excelente” en la evaluación de sus resultados de aprendizaje, un premio monetario que se distribuye entre todos sus docentes.

En la práctica, estas modificaciones no tuvieron efectos de significación en materia de flexibilidad en la gestión. La posibilidad de ajustar las plantas docentes en la realidad resultó muy difícil de hacer efectivo, incluso por la falta de recursos para pagar los a veces abultados desahucios. Sin embargo, estas modificaciones tuvieron el mérito de introducir la idea de renovación de plantas y de evaluación de desempeño, la que luego se materializaría en la Evaluación del Desempeño Docente, que fue acordada entre el gobierno y el Colegio de Profesores.

Base de conocimiento y acuerdos (1991 – 1994): los estudios licitados en este período fueron realizados por centros académicos y de investigación externos al Ministerio de Educación y se centraron en temas como requerimientos sociales de la EM, estructura curricular, prácticas pedagógicas, evaluación de aprendizajes, eficiencia del nivel medio y formación de profesores. La discusión de los problemas de la EM y la recopilación de las opiniones de los actores del sistema fue una actividad central en este período, en la que participaron muchos establecimientos del país. El tema que despertó más interés fue el de la organización de la EM para ofrecer una

formación técnica que facilitara el ingreso al mercado laboral. Hacia 1994 se convocó la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación y complementariamente, al Comité Técnico Asesor, el cual recomendó “...redefinir la relación entre la educación general de orientación académica y la educación vocacional, estableciendo un currículum básico común centrado en la formación de competencias básicas generales, a su vez a todos se les debe entregar una formación para una vida de trabajo” (Gysling, 2001). Es en este contexto que se empieza a perfilar la reforma curricular que se terminaría de definir en el quinquenio siguiente.

Período 1995 – 2000 (programas de alcance universal).

Este período está marcado por la implementación de políticas de carácter universal, que afectan a la EM en la medida que están destinadas a beneficiar a la totalidad de los establecimientos y liceos. Estas son la Jornada Escolar Completa (JEC), la reforma curricular y el Mece Media (MM), buscando ambas el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes. De forma paralela a las estrategias universales, se inauguró la estrategia focalizada de intervención de establecimientos con el Proyecto Montegrande (PM), que buscaba instalar un modelo de liceos de excelencia. La estrategia de intervención focalizada, ya sea en liceos vulnerables o en el caso del PM, en liceos de excelencia, seguiría vigente hasta hoy como estrategia principal para la EM.

Mece Media (1995 – 2000): el programa MM tuvo por objeto mejorar la calidad y la equidad de la EM a través del mejoramiento de las condiciones de funcionamiento del universo de colegios y liceos del país. El programa buscó levantar el piso de recursos materiales, financieros y humanos con que operaban los establecimientos⁴. Se invirtió recursos en el financiamiento de libros para bibliotecas, textos de estudio y material didáctico; se apoyó el financiamiento de nueva infraestructura, la reparación de la infraestructura existente y la adquisición de equipamiento y mobiliario⁵. Adicionalmente, se incursionó en lo que pretendió ser el inicio de una modernización radical de la transmisión educativa a través del Proyecto Enlaces que distribuyó computadores a un porcentaje importante de liceos y apoyó la adopción de diversos medios digitales de comunicación y aprendizaje. A través de intermediarios como supervisores técnicos y monitores especializados, el MM apoyó el desarrollo profesional docente y la dirección de los liceos a través de jornadas de capacitación, financiamiento de horas para preparación de clases y elaboración de material de apoyo. Finalmente, el MM contempló varios fondos competitivos que buscaban incentivar y apoyar la autonomía en los establecimientos, entregando recursos para financiar distintas actividades de los liceos como los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), asistencia técnica y los Centros de Recursos de Aprendizaje (CRA). El MM introduce por primera vez en la EM la asignación de fondos de libre disponibilidad para ser invertidos en función de las necesidades identificadas por los liceos, entre ellas, la posibilidad de contratar asistencia técnica externa.

⁴ Lemaitre, M.J.; Cerri, M.; Cox, C.; y Rovira, C. ((2003), La reforma de la educación media, en: Cox, C. (Ed.), Políticas Educativas en el Cambio de Siglo: La reforma del sistema escolar en Chile, Editorial Universitaria.

⁵ A diferencia de las otras líneas de acción del MM, a través de la línea de infraestructura sólo se financió a establecimientos municipales.

Reforma Curricular (1997): la propuesta de un nuevo marco curricular para la EB y la EM fue uno de los pilares fundamentales de las políticas implementadas en este segundo quinquenio, que buscaba adecuar la enseñanza a los avances de la modernidad, enriquecer la experiencia escolar para todos los estudiantes e incluir valores y principios propios de la experiencia democrática⁶. En el caso de la EM, la estructura curricular contempló dos años iniciales de formación general común y dos años finales de formación diferenciada al interior de las modalidades CH y TP. La formación general contempló la adquisición de conocimientos y habilidades suficientemente amplios como para que el estudiante, al egresar, pueda seguir distintos cursos de acción y no se vea limitado a unas pocas opciones de educación superior u ocupacionales⁷. Los dos últimos años contemplan un porcentaje del currículum con objetivos y contenidos comunes para las modalidades TP y CH. Un elemento importante del currículum reformado es que se propone un núcleo educativo común a todo el país y adicionalmente, ofrece la suficiente flexibilidad para que cada establecimiento pueda desarrollar sus propios programas, adecuados a sus realidades escolares específicas para hacerlas más pertinentes a ellas. Comparativamente, el currículum de la EM es menos flexible que el de la EB.

Las ventajas de esta estructura respecto de la anterior son varias: (i) se entregan dos años más de formación general, en línea con las recomendaciones y la experiencia internacional; (ii) se postergó la decisión de la especialidad a seguir de los 12 a los 14 años, contando los estudiantes con una mayor madurez y (iii) se introduce un factor de equidad al “empujar” la enseñanza de especialidades técnicas hacia los dos últimos años de la EM (ver capítulo sobre Equidad, más adelante).

El nuevo marco curricular para la EM fue aplicado por primera vez en 1°EM en 1999, de modo que el 2002 se implementó en los 4° medios. La primera promoción de alumnos que han cursado toda su escolaridad con el nuevo currículum egresó a fines del 2008⁸.

Jornada Escolar Completa (JEC) (1997 – 2009): la JEC se empezó a implementar a partir de 1997 a fin de que todos los establecimientos subvencionados, tanto municipales como particulares, contaran con las condiciones de infraestructura como para ofrecer jornadas de 39 horas cronológicas a la semana, representando un 30% de aumento respecto del tiempo de aprendizaje existente hasta entonces. Este aumento respondía a las necesidades planteadas por la reforma curricular, que modificó la composición del plan de estudios y la distribución horaria introduciendo un currículum más demandante en términos de tiempo.

Con este aumento de horas de aprendizaje se llegaría a un promedio de más de 1.000 horas en el sistema, lo cual es muy superior a las alrededor de 900 horas al año promedio de los países de la OCDE (OCDE; Education at a Glance, 2008). Detrás de la JEC estaba en primer lugar el objetivo de

⁶ Gysling, J., (2001), Reforma Curricular: El caso de Chile, Documento de Trabajo, MINEDUC.

⁷ J.P.Claro, (2007), La reforma Educacional Chilena, Presentación al Seminario “Teoría del Currículum”, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina.

⁸ En 2009 se propone un ajuste a este marco curricular, el cual se encuentra bajo evaluación por el Consejo Superior de Educación al momento de este informe. Los fundamentos de este ajuste se describen más adelante.

lograr una mayor cobertura del nuevo marco curricular. También se buscó alcanzar un objetivo de equidad, al ofrecer más horas de clases para compensar por los déficits de apoyo escolar familiar de los estudiantes de más bajos ingresos. Todos los establecimientos municipales deberían estar en JEC el 2007 y el 2010 los particulares subvencionados. En 2009 se planifica el último concurso para el financiamiento de la infraestructura con aportes del Mineduc, con lo cual todos los establecimientos subvencionados del país contarían con la infraestructura necesaria para extender la jornada escolar de modo de mejorar la cobertura curricular.

Programa Focalizado - Proyecto Montegrando (1997 – 2004): el Proyecto Montegrando (PM) fue de pequeño alcance, puesto que empezó con 51 establecimientos y terminó con 42 – atendiendo a un 4% de los alumnos de EM en el 2004 - pero fue significativo en tanto que fue como un ensayo de lo que serían las estrategias focalizadas prevalentes en los períodos siguientes, sólo que Montegrando focalizó en liceos de alta capacidad de gestión. La apuesta del PM fue la de modelar la innovación y la excelencia en establecimientos en los cuales se identificaban capacidades de gestión y autonomía como para llevar adelante proyectos institucionales innovadores que luego serían replicados y expandidos a un número creciente de liceos. El PM se basó en el supuesto de que liceos con mayor autonomía para la gestión podían obtener mejores resultados que sus pares (Valdés et al., 2008).

Los efectos del PM en el aprendizaje medidos por la variación de las evaluaciones SIMCE de 2° EM entre 1998 y 2006 muestra que un 66% de los liceos mejoraron sus puntajes en lenguaje y matemática, un 24% tiende a bajar y el resto permaneció estable (Valdés et al., 2008). Montegrando deja planteados al menos dos temas cruciales para evaluar las estrategias de focalización. Un tema es el de la replicabilidad de los cambios y la posibilidad de expandirlos al resto del sistema. El otro es el de la sustentabilidad de los cambios introducidos mediante la focalización, una vez que se terminan los recursos. Según mostró el programa Escuelas Críticas en la EB, el riesgo de que los cambios se reviertan es muy alto.

Período 2000 – 2005 (programas focalizados en liceos vulnerables).

En este período el foco (aunque no tan explícitamente) fue la equidad, puesto que la estrategia hacia la EM estuvo centrada en programas focalizados en los liceos más vulnerables y se operacionalizó a través del programa emblemático de este quinquenio, el Liceo para Todos (LPT). Se introdujo una subvención especial para fomentar la retención en la EM y se aprobó la ley que estableció 12 años de escolaridad obligatorios. Esta ley es crucial para la EM puesto que institucionaliza el concepto de que la EM no es para unos pocos sino para todos y la sitúa en el centro de las prioridades de las políticas hacia la EM.

Si podemos hablar de una estrategia específica para la EM en la década que va del 2000 a la fecha, ésta ha sido la de los programas focalizados para un grupo de liceos, los que se seleccionan en base a criterios generalmente relacionados con vulnerabilidad social y educativa (niveles de aprendizaje). Con los programas focalizados se empieza a buscar solución a los problemas más representativos de década del 2000 en la EM, como son los causados por lo poco apropiada que

resulta la oferta de la EM para los jóvenes de más bajos ingresos, los “recién llegados” a la EM. El aumento de la cobertura y la masificación lograda entre los 90 y el 2000 adelantan lo que será el problema más emblemático de la EM durante la década siguiente, la deserción y el abandono antes de completar el ciclo. Los programas del 2000 en adelante – mayoritariamente basados en la focalización como estrategia de intervención – ponen de relieve el problema de la equidad como variable relevante y que orienta las políticas de la década.

12 años de educación obligatorios (mayo de 2003): se aprobó la Ley que extendió la enseñanza obligatoria de 8 a 12 años (Ley 19.876/2003), la cual aplica para los jóvenes de hasta 21 años. La vigencia de esta ley tiene múltiples consecuencias, entre las que se cuenta el compromiso que asume el estado de asegurar que exista una oferta educativa pertinente que permita a todos los jóvenes terminar la EM. La Ley tiene un factor pro-equidad puesto que los beneficiados de manera directa son los estudiantes más pobres, quienes son a su vez los que tienden a repetir una o más veces hasta desertar del SE.

La Ley de 12 años de escolaridad obligatorios es el marco de las políticas para retener a los estudiantes en el SE (por ejemplo, subvención pro-retención) y la oferta de programas más flexibles (que permitan trabajar y estudiar al mismo tiempo), para los desertores. En este marco se inscriben los programas de Educación de Adultos (EDA) para menores de 21 años, Proyectos de Reinserción Educativa que atienden a niños desertores entre 11 y 17 años, los programas de educación de adultos de ChileCalifica (atienden hasta un 25% de jóvenes de 15 años y más) y las escuelas privadas de Segunda Oportunidad⁹. Con todo, las ofertas son escasas, están desarticuladas entre sí y lo más importante desde la perspectiva de este estudio, son iniciativas periféricas a las prioridades de política del Mineduc.

Subvención pro-retención (Ley 19.873/2003): como parte de las estrategias para retener a los alumnos vulnerables en el SE y acompañando la Ley de 12 años de escolaridad obligatoria, en el 2003 se creó la subvención pro-retención. Consiste en un único pago anual por alumno entre 7°EB y 4°EM que esté adscrito al programa Chile Solidario, cuyo valor corresponde aproximadamente a una subvención por alumno. Se asigna esta subvención a un 6% de la matrícula de la EM, de los cuales un 74% asiste a establecimientos municipales y un 23% lo hace a establecimientos particulares subvencionados. Está destinada a cubrir los gastos involucrados en la atención de estudiantes vulnerables, bajo el entendido que requieren un trabajo pedagógico asistido por el profesor, necesitan apoyos complementarios de asistencia social para permanecer en el

⁹ Fuera del Sistema Educativo hay varios organismos que atienden a los niños y jóvenes que han desertados: MIDEPLAN, a través de su División Social y del Sistema de Protección Social; Secretaría General de Gobierno, a través de su Departamento de Organizaciones Sociales; Ministerio del Interior a través de la División de Seguridad Pública y CONACE que han aportado al Fondo Intersectorial de Reinserción Educativa y ejecutado proyectos directamente en esta línea; Servicio Nacional de Menores, SENAME. En tanto su población, se en régimen de protección o en régimen de infracción de ley demanda su vinculación con la escuela a fin de completar su proceso de reparación personal y social; FOSIS, financia diversas iniciativas de prevención de la deserción, a través de un modelo que se ubica al interior de las escuelas apoyando a docentes y alumnos específicos en riesgo de desertar; SENCE, Jóvenes Bicentenario y programas de capacitación laboral a jóvenes desertores. Richards, C., (2009), Escuelas de Segunda Oportunidad: una alternativa de atención para niños, niñas y jóvenes desertores del sistema educativo, Mineduc.

establecimiento y el liceo debe organizarse de manera de poder dar el seguimiento adecuado a estos alumnos en riesgo de desertar¹⁰.

La mayoría de los establecimientos que reciben esta subvención tienen de 1 a 10 alumnos pro-retención, por lo cual los recursos adicionales por concepto de subvención pro retención que perciben los sostenedores por estos alumnos, no son relevantes para la gran mayoría de ellos. Esto hace que las acciones pedagógicas orientadas a los alumnos vulnerables se diluyan, más aún cuando se trata de subvenciones que no son fiscalizables desde este punto de vista.

Una evaluación de los efectos de la subvención pro-retención arrojó que con la excepción de 3° y 4° medio, se observan porcentajes de reprobación superiores entre los alumnos que dan derecho a la subvención pro-retención respecto a las cifras nacionales, especialmente en 7° básico, con una diferencia que supera el 3% (Mineduc, 2008).

Programa Focalizado - Liceo para Todos (LPT) (2001 – 2005): la estrategia de intervención más representativa de este quinquenio es una estrategia focalizada en liceos vulnerables, los que se seleccionaron en base a criterios de NSE de las familias y resultados educativos (nivel de aprendizaje SIMCE, tasas de retiro y tasas de repitencia). Participó en el programa aproximadamente un 28% de los liceos del país, representando a un 32% de la matrícula de la EM.

El objetivo general del LPT era abordar los desafíos de retención y calidad asegurando equidad, inclusión y más oportunidades en los liceos vulnerables según los criterios fijados por el programa. El programa se diseñó con tres componentes: (i) **Nivelación Restitutiva**, destinada a compensar las desigualdades educativas al ingreso de los estudiantes de menores recursos a través de un trabajo diferenciado en el aula, de instancias de capacitación continua para los profesores de lenguaje y matemática y de la provisión de los materiales educativos necesarios; (ii) **Plan de Acción** elaborado por los liceos del programa con la asesoría del sistema de supervisión del Mineduc. El financiamiento para los planes de acción provenía de fondos no concursables de entre 2 y 6 millones de pesos, en función del número de alumnos y debía destinarse a proyectos de apoyo a la retención. La ejecución de los Planes de Acción contó con la supervisión técnica del sistema nacional de supervisión. (iii) **Beca de Apoyo a la Retención Escolar (BARE)** tiene como objetivo disminuir el riesgo de deserción. Fue creada en 2002 para apoyar financieramente a los estudiantes que asisten a los liceos focalizados (inicialmente LPT, actualmente liceos prioritarios) y que se encuentran en riesgo de deserción. El riesgo de deserción es medido según el IRRA (Índice de Riesgo de Retiro del Alumno) que se construye sobre la base de promedios de notas, de asistencia y sobre-edad, más la pertenencia al programa Chile Solidario. La beca consiste en \$162.000 por año y se deposita en tres cuotas en una cuenta del Banco del Estado de cada estudiante, creada para este fin¹¹. La única condición que se le pide al estudiante es cumplir con

¹⁰ Dado que la subvención pro-retención se entrega al establecimiento y su uso no es fiscalizado por el Mineduc, no se sabe si es que efectivamente los establecimientos que reciben esta subvención invierten recursos o emplean estrategias pedagógicas pro-retención. En definitiva, no se sabe si la subvención cumple el objetivo para el cual fue diseñado.

¹¹ El ingreso mínimo de un trabajador de entre 18 y 65 años es de \$159.000 a partir de junio de 2009 (alrededor de 270.00 USD).

un mínimo de asistencia de 82% durante el año anterior a la postulación al beneficio. Pierden la beca los estudiantes que dejan de asistir al establecimiento por más de dos meses seguidos. Esta beca es administrada por la JUNAEB, teniendo el Mineduc escasa información sobre su efectividad y poco seguimiento y control sobre su ejecución.

Un estudio realizado por el Programa LPT en el Mineduc estimó que 15 mil becas podrían reducir la tasa de retiro en un 0,6%, y se requerirían 25 mil becas para reducir la tasa de retiro en un punto porcentual y 50 mil becas para reducirlo en aproximadamente dos puntos porcentuales (Marshall y Correa, 2002). En 2008 se asignaron 17.500 becas, lo que corresponde a un 2% de los alumnos de EM que asisten a liceos focalizados (JUNAEB, 2009).

Las becas pro-retención se han institucionalizado en el sistema educativo, siendo administradas desde el 2007 por la JUNAEB. Sin embargo, las evaluaciones de efectividad e impacto introducen interrogantes respecto a su capacidad para disminuir la repitencia y la deserción en los estudiantes de bajos ingresos. Un estudio cuantitativo concluyó que no es posible identificar efectos positivos de la beca sobre el abandono y la repitencia. En base a un análisis paramétrico de la deserción, se concluyó que los estudiantes que reciben la beca abandonan más que los no becarios (DIPRES, 2006). Un estudio cualitativo que levanta la opinión de los becados, concluyó que la metodología de selección de estudiantes contiene errores tanto de exclusión como de inclusión y que la beca muchas veces no logra contrarrestar el costo de oportunidad de abandonar el liceo. La beca fue más efectiva para aquellos estudiantes que, teniendo dificultades económicas tienen a la vez una alta motivación para terminar sus estudios secundarios (González, y Palma, 2008).

A lo largo de la ejecución de los programas focalizados se hicieron importantes esfuerzos por corregir, ajustar y perfeccionar los mecanismos de focalización, buscando evitar tanto errores de exclusión como de inclusión (Universidad de Chile, 2006). Para evitar este tipo de errores, se propone una segmentación de liceos críticos con el propósito de orientar las políticas focalizadas para el período 2006 al 2010. En cuanto a la efectividad de la estrategia de focalización del apoyo en liceos vulnerables (o críticos, o prioritarios o preferentes), un estudio realizado por la DIPRES en 2007 sobre la efectividad de la supervisión a establecimientos focalizados entre los que se incluían principalmente los LPT, concluyó que este mecanismo *“... tiene la debilidad de que deja fuera a otros establecimientos que pueden tener indicadores de vulnerabilidad al borde o similares a los que están considerados como focalizados”* (DIPRES, 2007), o sea, contenía errores de exclusión. Este diagnóstico contribuyó al cierre del LPT y a la formulación de un mecanismo de intervención focalizado de más amplio espectro, que incluye liceos prioritarios y preferentes, a partir de 2007.

Período 2005 – 2009 (cambios estructurales e institucionales de alcance universal).

Este último período está marcado por la revolución pingüina y los intentos del gobierno por dar respuesta a sus demandas desatendidas¹². La revolución pingüina fue de muy corta duración pero su impacto fue alto en tanto despertó el interés de la ciudadanía, de los medios, del gobierno y del Congreso Nacional. Como consecuencia se generó un movimiento legislativo de envergadura insospechada para el SE a raíz del cual se generaron 4 iniciativas legislativas en este quinquenio, dos de las cuales han sido aprobadas y otras dos se encuentran en preparación y discusión. Se aprobó la (i) Ley SEP, destinada para la EB pero alcanzará la EM en tanto los 7° y 8° pasen a formar parte de la EM en virtud de la LGE; (ii) la LGE, que afectará directamente a la EM con la nueva estructura de 6 años de EM propuesta; (iii) Proyecto Ley Sistema de Aseguramiento de la Calidad y (iv) Proyecto Ley para la Educación Pública. Estas dos últimas se encuentran en distintas etapas de discusión en el Congreso Nacional. Aquí trataremos solamente aquellas iniciativas legales que se estima tendrán alto impacto en la EM, como la LEGE y el SNAC. Además, se describirá la estrategia 2007 – 2010 para el nivel de la EM que se basa en la focalización de recursos en liceos prioritarios y preferentes.

Ley General de Educación (LGE) (2009): en lo que se refiere al sistema escolar, esta ley reemplaza a la LOCE que había sido promulgada en 1990, durante los últimos días del gobierno militar y cuya eliminación estuvo en el centro de los requerimientos de los estudiantes secundarios a lo largo del movimiento de los pingüinos. Entre los aspectos que regula la LGE, los que afectarán más directamente a la EM son las disposiciones referidas a la nueva estructura para los niveles educativos, estableciendo 6 años para la EB y 6 años para la EM y a la autorización para hacer clases en la EM a profesionales no docentes.

La LGE modifica la estructura de 8 años de EB y 4 años de EM por una de dos ciclos de 6 años cada uno. A su vez, la EM se desagrega en dos ciclos, uno de 4 años de formación general y otro de 2 años de formación diferenciada (Art. 25). Las implicancias de este cambio de estructura son amplias y se espera, de un importante impacto positivo sobre la EM. La extensión de dos años de formación general fortalece la adquisición de competencias básicas, que expanden las oportunidades para aprender a lo largo de la vida y diversifican las opciones posibles una vez terminada la EM. Por otra parte, como los 7° y 8° pasan a formar parte de la EM y por consiguiente, deberán tener profesores no generalistas, sino especializados en sectores de aprendizaje, se espera que la calidad de los aprendizajes en estos niveles experimentará una mejora importante (Cox, C., 2008).

¹² Movimiento social de los estudiantes secundarios, que salieron a las calles en demanda de una educación de mejor calidad para todos y que diera garantías de mayor equidad (Brunner, J.J., (2008) La Revolución Pingüina: Causas, Desafíos, Soluciones, Fundación Santillana).

En cuanto a la disposición que faculta a quienes tengan un título profesional o licenciatura de al menos 8 semestres para hacer clases en la EM (Art. 46g), si bien abre las puertas de la enseñanza a profesionales que pueden tener una formación sólida en sus respectivas disciplinas, introduce el riesgo de que profesionales no idóneos puedan hacer clases. Este riesgo se mitigaría con la introducción de un examen habilitante al ingreso. El Mineduc ha contemplado para 2011 la disponibilidad de este examen, el cual estaría basado en la prueba INICIA que se aplicó en 2008 a los egresados de pedagogías y tendría carácter voluntario. Mientras el sistema no cuente con mecanismos para atraer a los mejores a las carreras de pedagogía, con las condiciones para asegurar la calidad de la formación inicial docente y los incentivos para retener a los mejores docentes en los liceos, la alternativa de la prueba habilitante parece la más razonable. Sin embargo, su carácter voluntario y su aplicabilidad exclusivamente en los liceos municipales le restan fuerza al objetivo de regular la calidad docente a la entrada.

Ley Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SNAC)¹³: al momento de elaborar este documento se encuentra en discusión en el Congreso Nacional el Proyecto de Ley que crea un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad. Aún cuando este sistema no tiene aplicación exclusiva para la EM sino para todo el sistema escolar en su conjunto, afectará directamente los Nudos Críticos de la EM analizados en este documento.

El SNAC crea una nueva institucionalidad que tiene por finalidad establecer los estándares de aprendizaje y desempeño para los alumnos, sostenedores, establecimientos, docentes y directivos así como la evaluación de desempeño y medición de los resultados de aprendizajes para determinar el logro de los estándares. Asimismo, fiscalizará el adecuado uso de los recursos y el cumplimiento de la normativa por los sostenedores y administradores del servicio educativo. Además, se encargará de los procesos de rendición de cuentas, reconocimientos y sanciones relacionadas con el logro de los estándares y con el cumplimiento de las normas. Para lograr estos objetivos, se conformarán dos órganos, que se distribuirán estas tareas: la Agencia de Aseguramiento de la Calidad y la Superintendencia de Educación. El objetivo del primer órgano será evaluar y orientar para el mejoramiento de la calidad de la educación, considerando las particularidades de los distintos niveles y modalidades educativas. El objetivo del segundo órgano será fiscalizar el uso de los recursos por los sostenedores y los establecimientos educacionales reconocidos y el cumplimiento de la normativa, además de proporcionar información a la comunidad y atender los reclamos y denuncias.

Ajuste Curricular (2009): el Mineduc propone un ajuste curricular a ser aplicado en la totalidad del SE, incluyendo los liceos CH y TP. Después de 10 años de implementación de la reforma curricular se cuenta con numerosas evaluaciones y evidencias que sugieren tanto la necesidad de ajustar el currículum como la orientación de este ajuste¹⁴. El ajuste propuesto se orienta a la modificación de

¹³ A la fecha el proyecto de ley que crea el SNAC no ha sido promulgado, por lo que podría tener modificaciones.

¹⁴ Para una descripción y análisis de los antecedentes que dieron lugar al ajuste curricular ver: MINEDUC, Fundamentación del Ajuste a los Marcos Curriculares Vigentes de EB y EM, UCE, Junio de 2008, en: <http://www.curriculum-mineduc.cl/ayuda/ajuste-curricular/>

ámbitos diversos tales como la organización del currículum, objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios por sector de aprendizaje y los perfiles de egreso de las especialidades profesionales. Los objetivos del ajuste son: mejorar la secuencia de objetivos y contenidos a lo largo de la trayectoria escolar empezando en pre-kínder y terminando en 4°EM, mejorar la articulación entre los distintos niveles para asegurar la continuidad en el tratamiento de los sectores, mejorar la distribución de la carga de objetivos y contenidos y corregir la extensión general del currículum. También, fortalecer la presencia transversal de las TICs.

Se deja de hablar de unos contenidos mínimos como lo hace la reforma curricular de 1997 e introduce el concepto de estándares como el nivel a alcanzar en cada sector de aprendizaje y nivel educativo con el propósito de explicitar muy claramente las expectativas de aprendizaje respecto del currículum. Asimismo, se fortalece el concepto de competencias como el fundamento y propósito de la transmisión curricular, en concordancia con las trayectorias de aprendizaje delineadas por los mapas de progreso. Los mapas de progreso son instrumentos de apoyo curricular dirigidos a profesores para facilitar su trabajo en el aula. Estos describen una secuencia típica de aprendizaje, de lo más simple a lo más complejo, para un determinado dominio o eje curricular con la finalidad de describir el desarrollo de las competencias clave que promueve el currículum desde 1°EB hasta 4°EM.

El ajuste curricular es muy relevante para el cambio de la estructura de ciclos en 6 años de EB y 6 años de EM, ya que distribuye mejor la carga de contenidos, dejando menos pesado (menos “contenidista”¹⁵) el currículum de la EM y subiendo la densidad de objetivos y contenidos de 7° y 8°. Daría más continuidad a las transiciones entre 6° y 7°EB, entre 8°EB y 1°EM y entre 3° y 4°EM y permitiría unas trayectorias longitudinales más fluidas en términos de aprendizajes. Por otra parte, el ajuste curricular plantea la necesidad de adecuar los mecanismos de evaluación no sólo en el aula, sino muy principalmente las evaluaciones externas tales como el SIMCE y la PSU.

Programa Focalizado - Liceos Prioritarios (2006 – 2010): la estrategia del Mineduc para la EM en el último quinquenio analizado contempla algunas acciones regulares para todos los liceos del país – elaboración y financiamiento de Proyectos de Mejora -, más unas acciones focalizadas, de mayor intensidad y con apoyo de agencias asesoras externas (ATE) a un grupo de liceos seleccionados en función de su vulnerabilidad social y educativa.

La estrategia para establecimientos prioritarios y preferentes identifica preliminarmente a 768 liceos a nivel nacional que tenían graves problemas para desarrollar la labor educativa. Se trata de establecimientos que atienden a estudiantes de familias de bajos ingresos, cuyos padres cuentan con baja escolaridad y que, además presentan bajos resultados en el SIMCE y altas tasas de retiro y repitencia. Los liceos con problemas fueron clasificados en tres grupos: Liceos Prioritarios, Liceos Preferentes y Liceos Preferentes de Administración Delegada, para cada uno de los cuales se diseñaron estrategias de apoyo e intervención graduadas entre sí, siendo la de los Liceos Prioritarios la más intensiva.

¹⁵ Entrevista a Jacqueline Gysling, 4 de mayo de 2009.

(i) Los Liceos Prioritarios son 120 liceos de dependencia municipal, de todas las regiones del país, representando un 9,4% de la matrícula del EM en establecimientos subvencionados y un 21% de la matrícula de EM municipal. Cada liceo recibirá asistencia técnica externa (ATE) por un período de tres años en los siguientes ámbitos: gestión directiva, gestión curricular-pedagógica y gestión de la convivencia e inclusión, mediante acciones diferenciadas en función de realidad de cada liceo y con el compromiso de una presencia en terreno en forma regular y permanente; **(ii) Los Liceos Preferentes** son 615 liceos (aunque varían todos los años debido a los criterios y mecanismos de selección) , que también pueden ser particulares subvencionados y en donde la participación es voluntaria, para los cuales se han diseñado estrategias de apoyo, a cargo del supervisor o a través de servicios contratados¹⁶; y **(iii) Los Liceos Preferentes de Administración Delegada** son 33 liceos focalizados de los 70 que tienen convenios de administración delegada con el Mineduc. Estos establecimientos deberán realizar diagnóstico y planes de mejoramiento por un período de tres años, exigencia que ha sido considerada en las futuras renovaciones de convenio, lo que significará una incorporación gradual a procesos de mejoramiento. La novedad de esta estrategia de focalización respecto del programa LPT es que contempla ATE para el caso de los Liceos Prioritarios del primer grupo. El Mineduc ha seleccionado a varias instituciones asesoras como universidades, programas y centros de investigación ligados al ámbito educativo¹⁷. No se cuenta con un proceso de acreditación de las mejores instituciones o de registro avalado por el Mineduc, como en el caso de la ATE para establecimientos de EB en el marco de la SEP. Los Liceos Prioritarios pueden postular al Fondo para PME y al Fondo para la EM por montos de hasta 9 millones por dos años, para financiar ATE, materiales, capacitación y otros, manteniendo como foco la gestión curricular.

En síntesis, las modificaciones que afectarán de manera más directa a la EM durante este último quinquenio son la incorporación de los 7° y 8° a la EM (LGE), la exigencia de contar con profesores especializados en 7° y 8° y la posibilidad que profesionales no docentes hagan clases en los liceos. Por otra parte, dependiendo del apoyo que se brinde para su conocimiento e implementación, el ajuste curricular debiera resultar en aprendizajes más pertinentes y en una mejor articulación entre niveles y ciclos.

¹⁶ Anualmente se abre una convocatoria para la formulación de Planes de Mejoramiento (PM), los cuales pueden apoyarse en el fondo PME. El PM se basa en un diagnóstico desarrollado por los liceos (institucional y de aprendizaje en comprensión lectora), en función del cual se fijan metas a cuatro años (SIMCE, PSU y % de titulación para los TP), y se desarrolla una planificación anual. Se trata que el liceo, a través del PM, ordene su gestión en torno a prioridades, con foco en la gestión del currículum. La convocatoria se dirige a todos los liceos, pero los criterios de adjudicación del fondo obedecen entre otros, a un criterio de equidad según el cual los liceos que trabajan con jóvenes de alta vulnerabilidad socioeducativa, tienen una puntuación superior. Los otros criterios refieren a calidad de la propuesta, articulación y consistencia entre diagnóstico y plan, involucramiento institucional, entre otros. Además existe un cupo representativo por región, de acuerdo a los inscritos totales por región (Entrevista Daniela Zenteno, mayo de 2009).

¹⁷ La Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile; el Programa de Educación Continua para el Magisterio de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile; el Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano; la Universidad de Santiago de Chile; la Universidad del Bio Bio; la Universidad de Tarapacá, la Universidad Católica del Maule, la Universidad de Valparaíso; el Centro de Investigación y Desarrollo en Educación de la Universidad Alberto Hurtado, entre otras.

Las modificaciones aquí reseñadas son introducidas por la LGE y no por una política específica para la EM. Resulta interesante constatar que la única estrategia de intervención específica para la EM, los Liceos Prioritarios, vuelva a centrarse en la focalización de acciones, en circunstancias que las evaluaciones de las que se dispone sobre los LPT (lo mismo aplica para las Escuelas Críticas en el caso de la estrategia focalizada en la EB) no muestran resultados muy positivos respecto a los efectos de esta modalidad ni una buena relación costo-efectividad.

Regulación de la calidad de los docentes:

Las medidas que han afectado la calidad de los docentes, las oportunidades de desarrollo profesional y la regulación de su desempeño no forman un todo articulado y coherente, por lo que no es posible sostener que ha habido “una política” respecto a la calidad de los docentes. Lo que ha habido son medidas que se han tomado en distintos momentos a lo largo de las dos décadas del análisis y que sólo a veces se complementan entre sí. Por esta razón, las medidas que afectan la calidad docente han sido tratadas en conjunto, independientemente del período en el cual fueron aprobadas e implementadas. Un panorama sinóptico se presenta en el cuadro siguiente.

Políticas de Desarrollo Profesional Docente.

Políticas de Desarrollo Profesional Docente.

A lo largo de las décadas bajo análisis se han implementado políticas y programas relacionados con el mejoramiento de la calidad profesional de los docentes en tres ámbitos: (i) formación inicial; (ii) evaluación de conocimientos y desempeño; y (iii) desarrollo profesional continuo.

(i)-Formación Inicial:

Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (FFID) (1997 – 2002): se crea un fondo para las facultades de educación en base a proyectos competitivos a ser ejecutados en 5 años. En 1997 cubrieron a cerca del 80% de los estudiantes matriculados en carreras de pedagogía – (B. Avalos, 2003).

Becas para estudiantes destacados de la EM que ingresan a carreras de pedagogía (1998): orientadas a captar alumnos de alto rendimiento a las carreras de pedagogía. Beneficia cada año cerca de 2.000 estudiantes.

MESESUP (2005 – 2008): después de tres años de terminado el FFID se desarrolló un componente del Mecesup destinado a financiar facultades de educación para la formación disciplinaria de profesores de 5° a 8°. El propósito del proyecto es diseñar nuevos currículos que, alineados con Estándares, contemplen una mención para preparar a profesores del segundo ciclo básico en las áreas de: Lenguaje, Matemática, Ciencias (Comprensión del Medio Natural) e Historia y Ciencias Sociales (Comprensión del Medio Social). Las facultades de educación debían postular organizadas en consorcios y entre los requisitos estaba la de elaborar perfiles de salida para profesores de EB con especialidad.

Acreditación de las facultades de Educación – Ley que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (2006): establece la acreditación voluntaria para todas las carreras con la excepción de las carreras de Medicina y Pedagogía para las cuales la acreditación es obligatoria. Sólo las instituciones acreditadas pueden obtener recursos del Estado. La ley permite crear agencias privadas que provean el servicio de certificar la calidad de carreras y programas de estudio.

(ii)-Evaluación de Conocimientos y desempeño:

Evaluación docente: (Ley 19.933/2004 y Ley 19.961/2004). La evaluación se aplica considerando el contexto en el cual los docentes se desempeñan y los instrumentos permiten emitir juicios evaluativos acerca del nivel de desempeño de los docentes, en relación a los distintos dominios, criterios y descriptores, contenidos en el Marco para la Buena Enseñanza (MBE). Los instrumentos son: portafolio de evidencias estructuradas; productos escritos; filmación de clases; pauta de auto evaluación; entrevista estructurada al docente evaluado y un informe de referencia de terceros (Director y Jefe de UTP).

Programa INICIA (2008): elabora estándares de formación inicial, provee fondos, exámenes de vinculación y pruebas de habilitación para profesores (que son elaboradas por MIDE-UC). Se incluye la elaboración de estándares disciplinarios y pedagógicos para la formación de profesores; la evaluación de los conocimientos y competencias adquiridas por los egresados de carreras de pedagogía y recursos concursables, destinados al fortalecimiento y renovación de los equipos académicos en las facultades; la implementación de los nuevos currículos de formación y al establecimiento de una nueva relación más sistemática con los establecimientos escolares.

(iii)-Desarrollo Profesional Docente:

Programa Postítulos de Mención: el CPEIP, en convenio con universidades acreditadas, ofrece cursos de postítulo para profesores que se desempeñan en primer y segundo ciclo de la EB en los sectores de aprendizaje básicos. Los cursos se realizan en clases presenciales distribuidas en períodos intensivos. Su duración mínima es de trece meses y la máxima de dieciocho meses, lo que varía según la propuesta de cada Universidad. La extensión horaria de los Postítulos de mención es de 875 horas pedagógicas.

Conclusiones.

Las políticas para la EM en los casi 20 años transcurridos desde la transición democrática en 1990 estuvieron marcadas por tendencias preponderantes en períodos de aproximadamente 5 años. El ED vigente desde el primer año, sentó una bases de gran rigidez para la administración de los recursos humanos y probablemente afectando la efectividad del sistema de EM, particularmente de los liceos municipales, a lo largo de estas décadas.

Durante la primera década se implementaron las políticas más representativas del período de 20 años, sentando las bases materiales (MECE MEDIA), curriculares (Reforma Curricular) y de gestión (Estatuto Docente) que han definido las condiciones de funcionamiento de los liceos. Es posible sostener que es el único período en el que es posible identificar una estrategia para la EM, en el sentido de un conjunto de medidas, programas alineados entre sí y asignación de recursos con un propósito común.

La segunda década se caracteriza por una preponderancia de los programas por sobre las estrategias, en el sentido de que no se aprecia una integración y coherencia entre las diversas acciones dirigidas hacia la EM. El quinquenio 2000 – 2005 es pobre en materia de políticas y sin embargo, abundante en materia de acciones de focalización, como el LPT, la subvención pro-retención y las becas para la retención escolar. Ninguno de estos programas ha mostrado resultados inequívocamente positivos, poniendo en duda la efectividad de la focalización como estrategia para mejorar ya sea la calidad o la equidad en la EM. Pese a las altas expectativas, a los esfuerzos y a los recursos canalizados a estos programas, el seguimiento y el control de las acciones ha sido irregular y las evaluaciones no han sido lo suficientemente rigurosas y reiteradas. Los programas se desvirtúan por el camino, perdiendo el efecto buscado. Es el caso de las becas BARE, las evaluaciones revisadas muestran que éstas no actuarían como un incentivo a la completación de 12 años de educación, sino que han derivado en un subsidio a la pobreza implementado a través del sistema escolar (DIPRES, 2006).

La instauración de los 12 años de educación obligatoria levanta con fuerza el problema de los cerca de 47 mil niños y jóvenes (cohorte 2001 – 2006) que abandonan antes de terminar los 12 años de escolaridad, representando un 18% de la matrícula de la EM¹⁸. Sin embargo, los programas y acciones para prevenir el abandono no han arrojado resultados inequívocos sobre su efectividad y los programas de reinserción o de segunda oportunidad están relegados a los márgenes de las acciones del Mineduc. Dado que, dependiendo de las cohortes, alrededor de un 18% de los que entran a la EM no logran completarla, la primera prioridad de la política debiera

¹⁸ Este porcentaje se calculó sobre la Tasa de Éxito Total, que es la proporción de alumnos que egresa en el período definido para la cohorte, en relación a la matrícula inicial del primer grado y se asumen hasta dos repitencias para la educación media. En la cohorte 2001-2006 esta tasa fue de 82,5%, es decir que de los 266.087 estudiantes que habían en primero medio el año 2001, sólo egresaron de cuarto medio 219.522 y no terminaron 46.565 alumnos de esa cohorte.

ser la retención y la completación universal dentro del SE formal. La segunda prioridad debiera ser la terminación de la EM a través de modalidades no formales, flexibles y diversificadas. Ambas prioridades debieran articularse en una sola política de completación de la EM, coordinada y monitoreada desde el Mineduc.

El último quinquenio bajo análisis está marcado por una acción legislativa reactiva, que busca responder a la movilización de los estudiantes secundarios y por una reiteración de los programas focalizados, de dudoso impacto y efectividad. El ajuste curricular, aún no aprobado al momento de cerrar este documento, parece ser la política más promisoría en cuanto a aumentar las probabilidades de más calidad y pertinencia de la EM.

A lo largo de las dos décadas destaca la falta de alineamiento entre: (i) las acciones y programas entre sí, de manera que no llegan la mayoría de ellas a constituir una estrategia o una política propiamente tal; (ii) tampoco se aprecia alineamiento entre el objetivo buscado y las acciones involucradas y (iii) entre los actores de la administración central, la administración intermedia y los actores a nivel del liceo.

Finalmente, aún cuando no existe un análisis sistemático de la efectividad de cada una de las políticas sobre la calidad y la equidad, probablemente el conjunto acumulativo de todas ellas han tenido algún efecto sobre el mejoramiento de los indicadores de cobertura y de eficiencia. A la vez, la falta de una visión estratégica y de alineamiento entre los programas ha contribuido a perfilar los aspectos pendientes que constituyen los Nudos Críticos que se analizarán en los capítulos que siguen.

II EFICIENCIA INTERNA: grandes logros y principales deudas

La Educación Media (EM) ha avanzado significativamente en su eficiencia interna durante las últimas décadas. Entre el año 2000 y 2006, la cobertura bruta de la EM aumentó en 11 puntos, llegando a un 96,5% en el 2007. Asimismo, hay mejores tasas brutas y netas de matrícula, ha disminuido el tiempo en que los estudiantes realizan el ciclo y han mejorado las tasas de retención, de éxito oportuno y de éxito total. Esta dinámica de mejoramiento de los indicadores de eficiencia interna a nivel de la EM durante los noventa y la presente década es inseparable de las políticas educacionales del periodo, considerando por una parte, el aumento del gasto sectorial que creció cuatro veces entre 1990 y el presente, y por otra, por las múltiples políticas y programas que se han ido ejecutando en estas dos décadas.

En los últimos 3 quinquenios estas políticas y programas han impactado desde diferentes puntos en la eficiencia del sistema, como se observó en el primer capítulo. Destacando, los programas MECE Media, JEC en los dos primeros quinquenios y Montegrande, LPT y liceos prioritarios en los dos últimos. Así, el primer grupo sentó las bases para la cobertura, y el segundo apuntó a focalizar los esfuerzos en las poblaciones más vulnerables, mejorando la retención y disminuyendo la deserción.

A continuación mostraremos cómo, a pesar de los grandes avances en estas materias, que nos posiciona en los primeros lugares de la región, la eficiencia interna se ha estancado en un valle. Esto es preocupante, dado que los estándares a los que debemos aspirar como país se vuelven cada vez más complejos alcanzar desde esta situación.

2.1. Aumenta la primera generación que accede a la Educación Media (cobertura y matrícula)

Para el año 2006, la tasa neta de matrícula en el caso de la enseñanza media alcanzaba a un 81,1%¹⁹ y la tasa bruta estaba en un 96,5 %²⁰. Por su parte, en la educación básica estaba en un 104,1% y 94% respectivamente. Sin duda, una importante cobertura de nuestro sistema. Sin

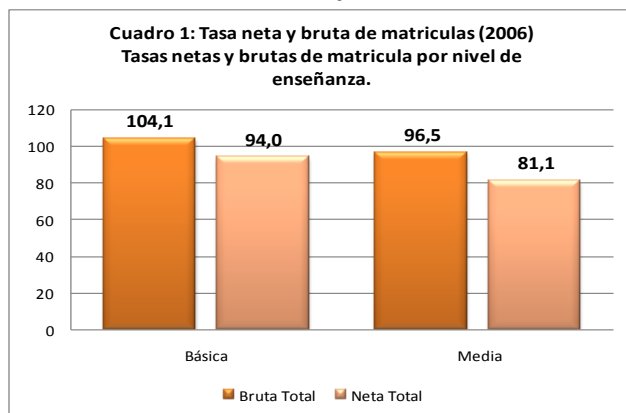
¹⁹ La Tasa Neta de matrícula se refiere a la matrícula total de alumnos del grupo de edad oficial en un determinado nivel (básica o media), en relación a la población total de ese grupo de edad. A partir del 2006, se cambió la metodología para su cálculo conforme a parámetros comparables internacionalmente, estableciendo la edad del estudiante al 30 de junio de cada año. Hay una diferencia de 10% en contra en el cálculo de media en relación a la metodología anterior en los grados extremos.

²⁰ La Tasa Bruta corresponde a la matrícula total de alumnos en un determinado nivel de enseñanza (básica y media), en relación a la población total del grupo de edad oficial para el nivel de educación correspondiente (6-13 y 14-17 años).

embargo, las diferencias entre las tasas brutas y netas de cada nivel de enseñanza nos dan un primer acercamiento hacia la diversidad de resultados y trayectorias que tienen los estudiantes en el sistema educativo.

Como se puede observar en el Gráfico 2.1, las diferencias entre las tasas de matrícula neta de ambos niveles es cercana a los 13 puntos porcentuales, lo que indica que se pierde un número importante de alumnos en edad oficial en su grado respectivo en la transición entre el ciclo básico y el ciclo medio (más detalles en el índice de idoneidad).

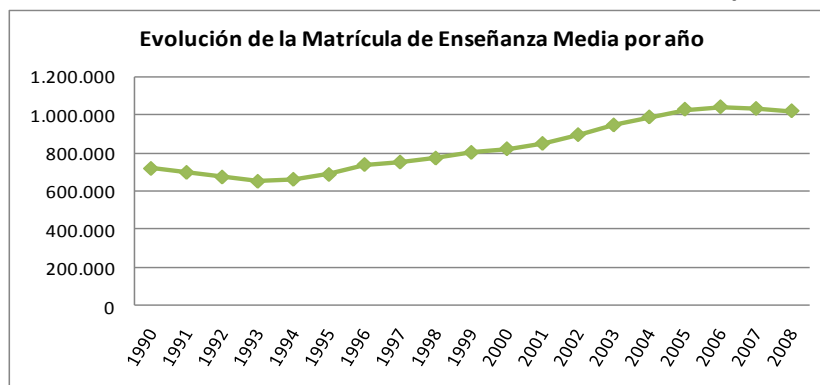
Gráfico 2.1: Tasa Neta y Bruta de matrícula



Fuente: MINEDUC, Informe indicadores de la Educación en Chile 2006.

Respecto a la evolución de la matrícula en estas últimas dos décadas, la tasa bruta de matrícula de la educación media aumentó en un 23% entre 1993 (73,7%) y el 2006 (96,5%), creciendo a una tasa del 4% anual durante la última década²¹ y demostrando el gran avance en cobertura de la enseñanza secundaria (gráfico 2.2).

Gráfico 2.2: Evolución de la matrícula de enseñanza media por año

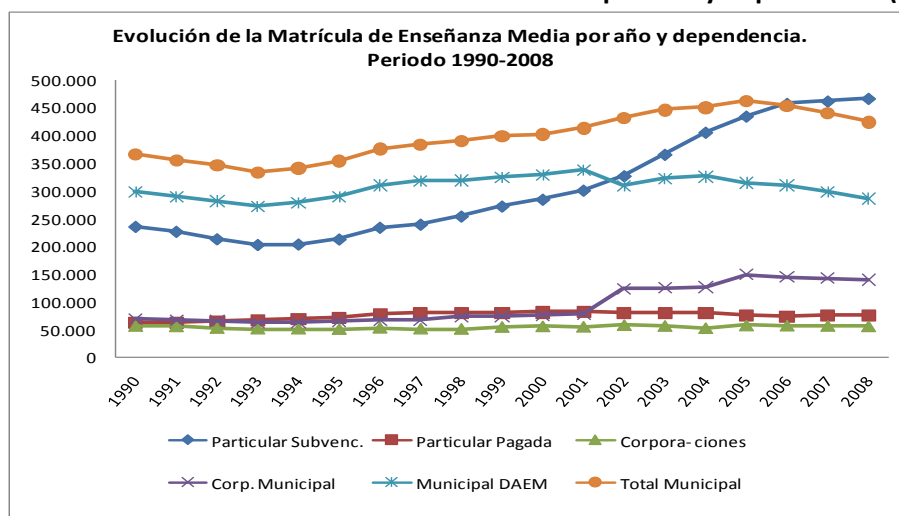


Fuente: MINEDUC, Datos al 30 de abril de 2008

²¹ Esta incluye la educación de adultos y los estudiantes mayores de 17 años. Un tercio de los estudiantes que se encuentran cursando en la educación de adultos de la enseñanza media es menor de 20 años.

Aumenta la matrícula particular subvencionada: Cabe destacar que este incremento en la matrícula de la enseñanza media ha sido asumido principalmente por la educación particular subvencionada que aumentó en un 78% entre 1994 y 2005, mientras el sector municipal lo hizo en un 27%. Como se observa en el Gráfico 2.3, a partir del año 2006 la matrícula de la educación media de dependencia particular subvencionada ha comenzado a superar a la matrícula municipal²².

Gráfico 2.3: Evolución de la Matrícula de Enseñanza Media por año y dependencia (1990-2008)



Fuente: MINEDUC, Datos al 30 de abril de 2008

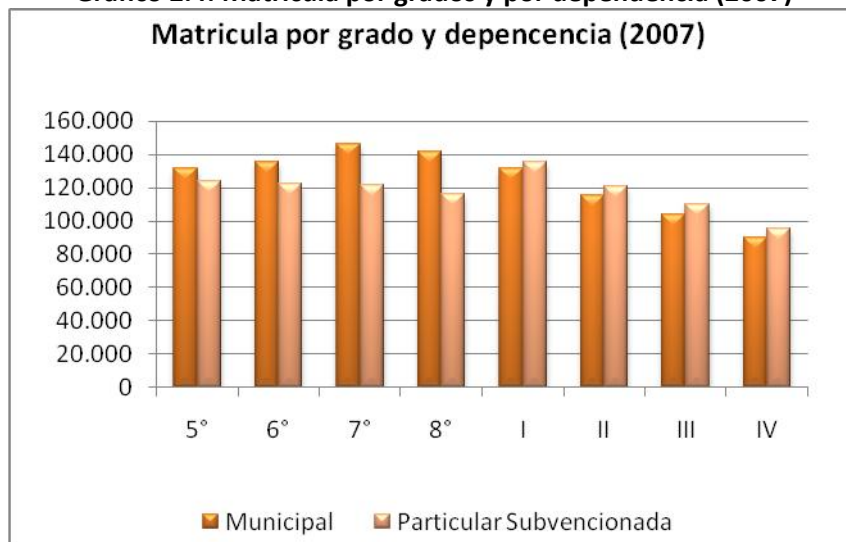
Es importante señalar que la nueva estructura del sistema aprobada por la LGE (2009) al incorporar los grados séptimo y octavo a la enseñanza media, ampliará la matrícula de este nivel educativo en más de 560 mil alumnos²³, lo que proporcionalmente corresponde a la mitad de la matrícula de la enseñanza media en el año 2007. Por lo tanto, los desafíos que conlleva este cambio, no son sólo de índole estructural, sino que también de orden cualitativo, puesto que se integrará un nuevo segmento etéreo a la EM.

Al analizar el comportamiento de la matrícula por grado y dependencia (Gráfico 2.4), se puede constatar un flujo de matrícula entre los establecimientos municipales y particular subvencionados entre los grados 5° y 8° de la educación básica. La matrícula de los establecimientos municipales aumenta entre 5° y 7° básico y disminuye significativamente a partir de octavo básico. Alternativamente, en los establecimientos particulares subvencionados esta disminución es fuerte hasta 8° básico, pero a partir del primer año de enseñanza media hay un aumento considerable en la matrícula en esta dependencia.

²² Indicadores de la educación en Chile, Mineduc 2006

²³ Tomando como referencia la matrícula total de 7° y 8° Básico en el año 2007.

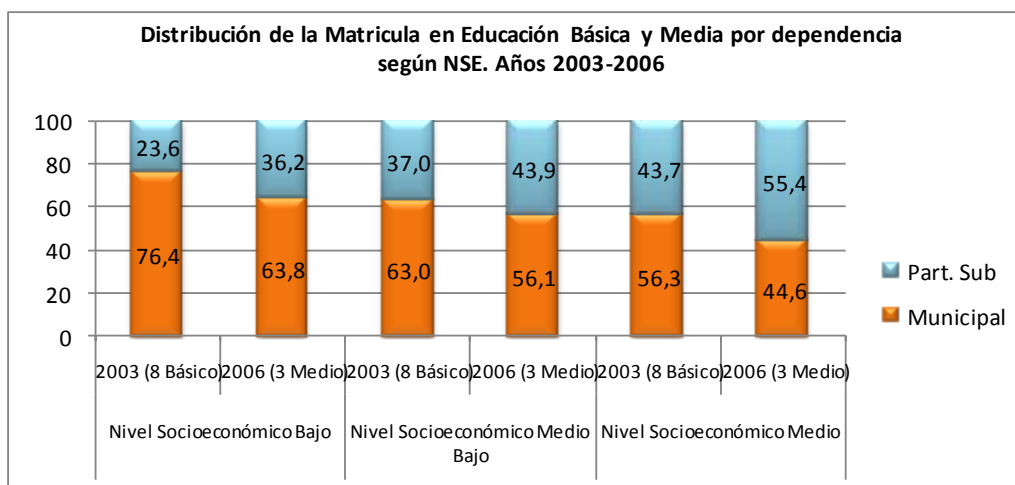
Grafico 2.4: Matricula por grados y por dependencia (2007)



Fuente: Anuario Estadístico 2007, Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación. Observaciones: Corresponde a los alumnos matriculados al 30 de abril de 2007, según informes de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación.

Este flujo obedece a la fuerte transferencia de estudiantes desde el nivel municipal al particular subvencionado en la última década (Gráfico 2.5). Esta migración de estudiantes desde el sector municipal al sector particular subvencionado podría obedecer a la búsqueda de una educación de mejor calidad, en tanto algunas familias esperan que la calidad académica medida por el SIMCE de los establecimientos particular subvencionados sea mejor. Con la nueva estructura del sistema educativo este efecto podría trasladarse al 7° grado y significar una pérdida anticipada de matrícula para el sector municipal.

Grafico 2.5: Transferencia de estudiantes desde Establecimientos Municipales a particular subvencionados según GSE. Entre el 2003 y 2006.



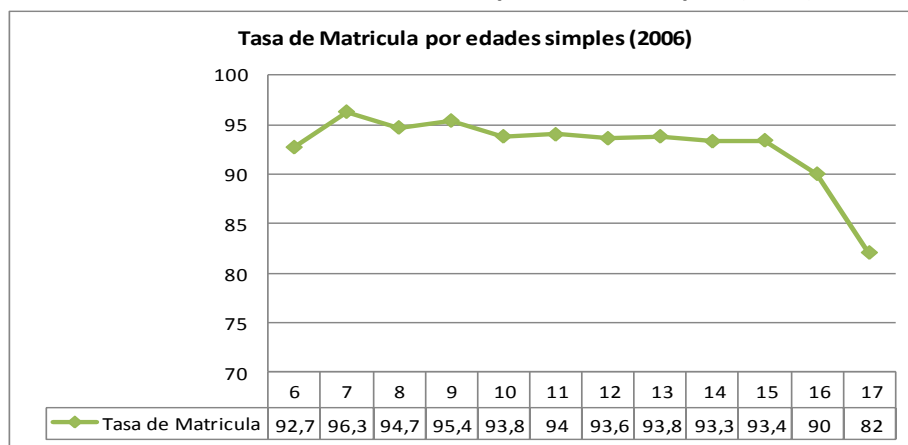
Fuente: Elaboración a partir de base de datos CASEN 2003 y 2006

Dado que la educación media es la antesala de la educación superior y del futuro laboral de los alumnos, el impacto de una educación de calidad en secundaria es más relevante para las familias, lo cual puede aumentar la disposición al gasto privado en educación. Esta disposición más favorable se observa principalmente en los sectores de NSE medio, los cuales tienen más posibilidades de incurrir en un gasto en educación que los quintiles más bajo.

Finalmente, es importante destacar que la tasa de matrícula por edades simples²⁴ del año 2006 nos muestra que la proporción entre alumnos matriculados de una determinada edad y su relación con la población total, estaba por sobre el 92%. Esta es una tasa de cobertura altamente destacable, aún sin considerar la idoneidad de edad por grado de los alumnos. Por lo tanto la participación de los niños y jóvenes en el sistema educativo es bastante alta en el período etáreo designado para la educación formal y que el Estado Chileno ha promovido como de educación obligatoria²⁵.

Sin embargo, como se puede observar en el Gráfico 2.6, la matrícula en las edades que corresponde decae en los dos últimos años de la educación media. Dentro de las posibles causas, se puede mencionar el abandono de estudios o una posible fuga de alumnos a partir de los 15 años a la educación de adultos (EDA) la cual no está considerada dentro de este indicador²⁶.

Gráfico 2.6: Tasas de Matrícula por edades simples (2006)



Fuente: MINEDUC, informe Indicadores de la Educación en Chile 2006.

Evolución de la matrícula técnico profesional (TP): la matrícula de la educación media Técnico Profesional (TP) aumentó significativamente en la década de los noventa, logrando competir y captar parte de la matrícula de la enseñanza Humanista-Científica (HC) a mediados de ese período.

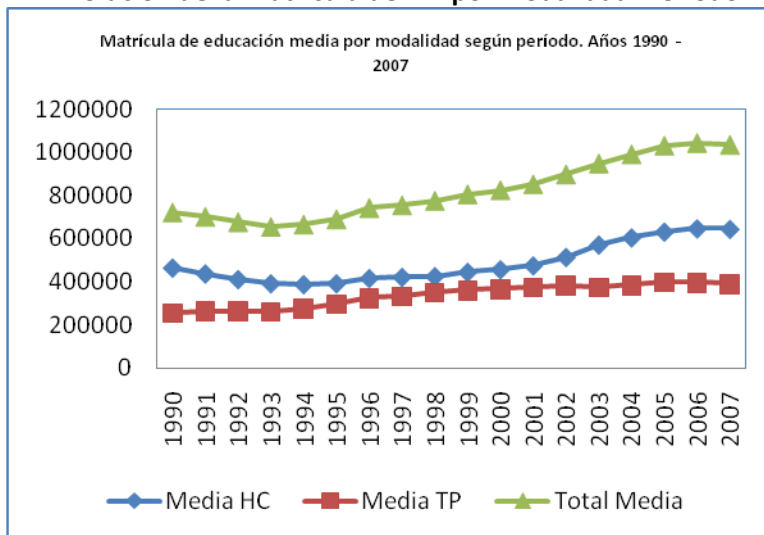
²⁴ Corresponde al número de alumnos de una determinada edad, matriculados en cualquier grado o nivel de enseñanza (enseñanza básica o media), en relación a la población total de dicha edad.

²⁵ Ley de los 12 años de Educación Obligatoria. Ley N° 19.876 Reforma constitucional que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación básica y media (2003).

²⁶ Se requiere tener 15 años cumplidos. En casos debidamente justificados, el director del establecimiento respectivo tiene la facultad de autorizar el ingreso con edad inferior a la señalada. "Con todo, estos casos de excepción no podrán superar el 25% de los(as) alumnos(as) del establecimiento" (Decreto N° 6 /2007)

Sin embargo, como se observa en el Gráfico 2.7, en los últimos 10 años la tasa de crecimiento de la modalidad HC ha estado por sobre la de la enseñanza TP.

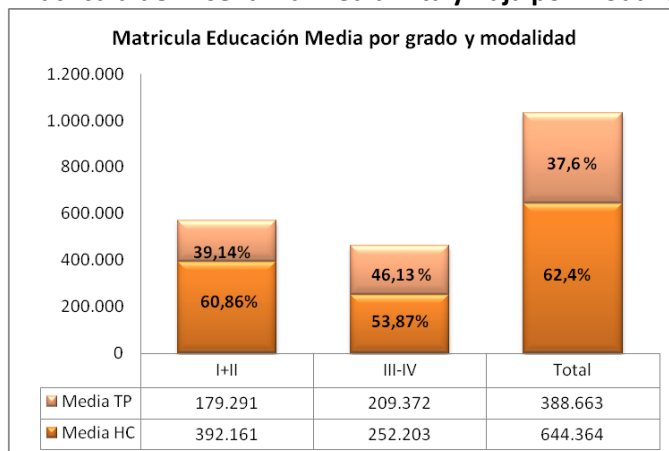
Gráfico 2.7: Evolución de la Matrícula de EM por modalidad. Período 1990-2007



Fuente: MINEDUC, Departamento de estudios y desarrollo 2007.

Considerados como promedio general de la matrícula de los 4 años de la EM, la modalidad HC representa el 62,4% de la matrícula, en tanto que la matrícula de la educación TP corresponde al 37,6% el año 2007. No obstante, para determinar la demanda real por una u otra modalidad hay que considerar solamente la matrícula de 3° y 4° EM, puesto que los promedios de los 4 años del ciclo esconden el hecho de que los dos primeros años son generales y sólo los dos últimos años son de especialidad.

Gráfico 2.8: Matrícula de Enseñanza Media Alta y Baja por modalidad (2007)²⁷

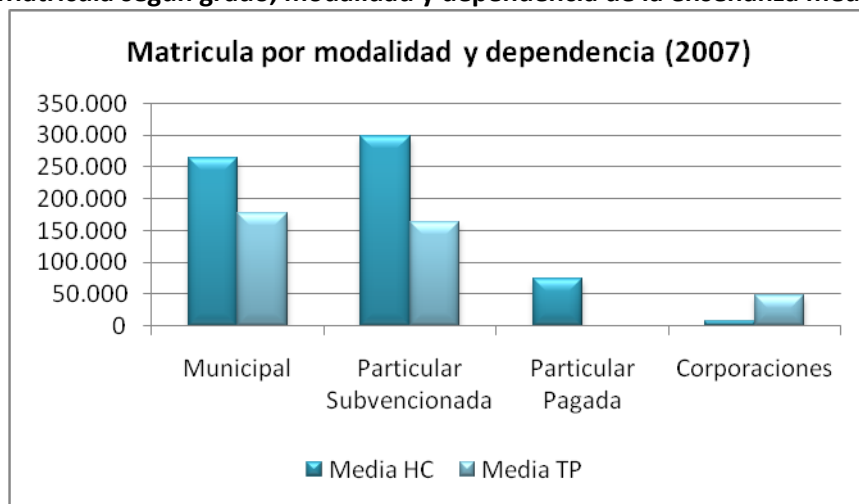


Fuente: Anuario Estadístico 2007, Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, MINEDUC.

²⁷ Corresponde a los alumnos matriculados al 30 de abril de 2007, según informes de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación.

Es así como se puede inferir a partir del Gráfico 2.8 que la fuerte diferencia existente entre la matrícula de HC y TP de la enseñanza media es producto del mayor peso de matrícula de los dos primeros grados de la enseñanza media, pues en éstos se concentra el mayor número de estudiantes en modalidad HC.

Gráfico 2.9: Matrícula según grado, modalidad y dependencia de la enseñanza media (2007)



Fuente: Anuario Estadístico 2007, Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, MINEDUC.

Asimismo, es importante señalar que la formación TP tiene presencia casi exclusiva en establecimientos particulares subvencionados, municipales y corporaciones, como se observa en el Gráfico 2.9. En el sector particular pagado, el 99,9% de la matrícula corresponde a la modalidad de enseñanza HC.

2.2 Tiempo de egreso del ciclo medio (éxito oportuno, éxito total)

Durante la última década, los indicadores de éxito oportuno y de éxito total han progresado considerablemente, generando un flujo de estudiantes que transita desde su primer hasta su último año de enseñanza media en un menor tiempo, con el consiguiente beneficio adicional de ahorro de recursos públicos. Como se verifica con el índice de éxito oportuno, se pueden observar grandes avances al comparar la cohorte 1990 y 1995, en la cual sólo un 44% de los jóvenes demoró 4 años en salir de la enseñanza media, con la cohorte 2002-2007, de la cual el 63% de los estudiantes lo hizo en el mismo espacio de tiempo. Por su parte, respecto del éxito total, de la cohorte 1990 y 1995, logró terminar el 66% de los jóvenes, y en la cohorte 2002-2007, lo hizo el 81% de los estudiantes.

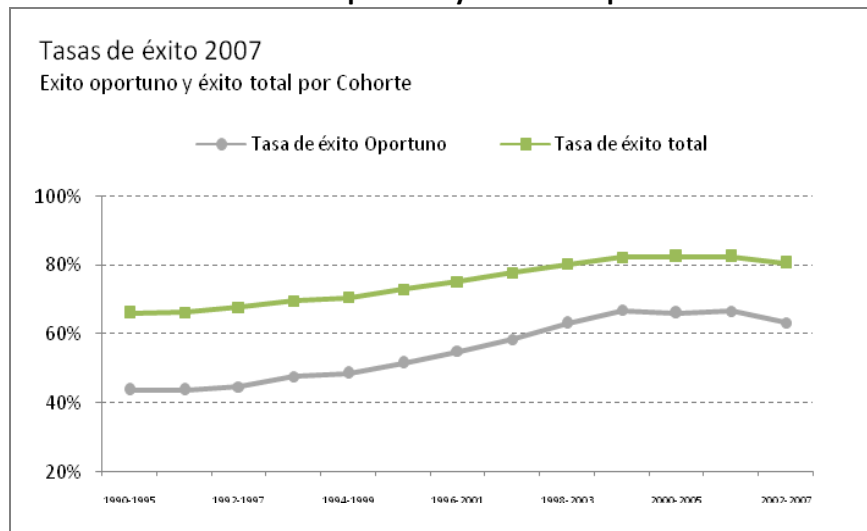
Tasa de Éxito Oportuno es la proporción de alumnos que egresa en el período de años correspondiente al nivel educacional, en relación a la matrícula inicial del primer grado. En el caso de educación media cuatro años.

La Tasa de Éxito Total es la proporción de alumnos que egresa en el período definido para la cohorte⁶, en relación a la matrícula inicial del primer grado. Se asumen hasta dos repitencias para la educación media y tres para la básica. Es decir, los periodos son de 6 y 11 años respectivamente. Estos indicadores se obtienen a través del Método de Cohortes. El modelo tiene en consideración que entre los alumnos matriculados en un grado dado, algunos provienen del grado inmediatamente anterior, otros son repitentes del mismo grado y otros pueden ser nuevos o alumnos transferidos de otros establecimientos. Además, al año siguiente los alumnos pueden reprobar, ser promovidos o abandonar.

Tiempo de Egreso es la suma de egresados del nivel en cada año, ponderado por el número de años que en cada grupo logra egresar, respecto al total de alumnos egresados de la cohorte dentro del tiempo máximo estipulado. Es decir, este indicador se refiere al número promedio de años que toman los graduados para completar el nivel.

Mayor Tiempo de Egreso es el mayor tiempo necesario para que el total de la cohorte logre egresar en relación a los tiempos de egreso teóricos, según el nivel educacional correspondiente.

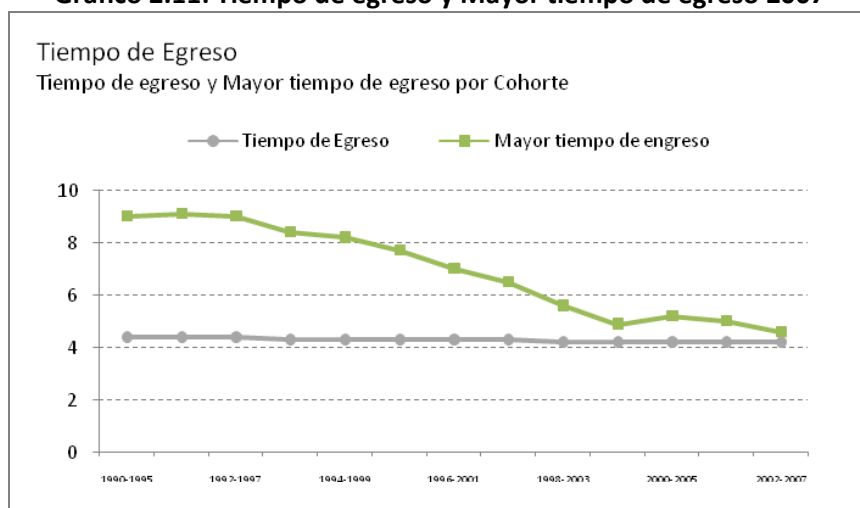
Gráfico 2.10: Tasa de éxito oportuno y éxito total por cohorte 1990-2007



Fuente: MINEDUC, Departamento de estudios y desarrollo 2007.

Por último, el tiempo que los estudiantes de media se demoran en cursar los cuatro años del nivel se ha mantenido en 4,2 años desde la cohorte 1998-2003.²⁸ El mayor tiempo de egreso²⁹, que incluye a aquellos alumnos que repiten o se retrasan por diversos motivos, ha disminuido significativamente, desde 9 años en la cohorte 1990 – 1995 a 4,6 años en la cohorte 2002-2007, en que llega a su punto más bajo.

Gráfico 2.11: Tiempo de egreso y Mayor tiempo de egreso 2007



Fuente: MINEDUC, Departamento de estudios y desarrollo 2007.

Desde una perspectiva de maximización de recursos, la mejora en los indicadores de éxito oportuno, éxito total y tiempo de egreso se traduce en una reducción significativa en el costo por alumno egresado, en tanto se gastan menos subvenciones por alumno hasta su salida del nivel secundario. Además, una mejoría del tránsito de los estudiantes es también relevante desde la perspectiva laboral, en tanto mientras se gradúen a edades más tempranas pueden ganar tiempo extra de experiencia laboral, aspecto que los mercados valoran especialmente en la población joven.

2.3 La pesada carga de la sobre edad (tasa de edad apropiada)

La idoneidad en la edad del alumnado se expresa en el porcentaje total de alumnos que se encuentran matriculados en el grado correspondiente a su edad³⁰, en relación al total de

²⁸ Tiempo de Egreso es la suma de egresados del nivel en cada año, ponderado por el número de años que en cada grupo logra egresar, respecto al total de alumnos egresados de la cohorte dentro del tiempo máximo estipulado. Es decir, este indicador se refiere al número promedio de años que toman los graduados para completar el nivel.

²⁹ Mayor Tiempo de Egreso es el mayor tiempo necesario para que el total de la cohorte logre egresar en relación a los tiempos de egreso teóricos, según el nivel educacional correspondiente.

³⁰ Edades al 30 de junio.

estudiantes matriculados en el grado respectivo³¹. En la enseñanza media aproximadamente el 90% de los alumnos se encuentran en el grado correspondiente a su edad, habiendo un 10% de los estudiantes con sobre-edad en su grado respectivo.

Las tasas de sobre-edad son mayores en 1° y 2° EM y van bajando en 3° y 4° EM, lo cual podría deberse a que las altas tasas de reprobación que se observa en 1° y 2° medio, aumente la probabilidad de que alumnos que vengan con sobre-edad o con una o más repitencias de la enseñanza básica abandonen el sistema. Es decir, entre los alumnos que el sistema expulsa están los que han repetido una o más veces y que por lo tanto, tienen sobre-edad.

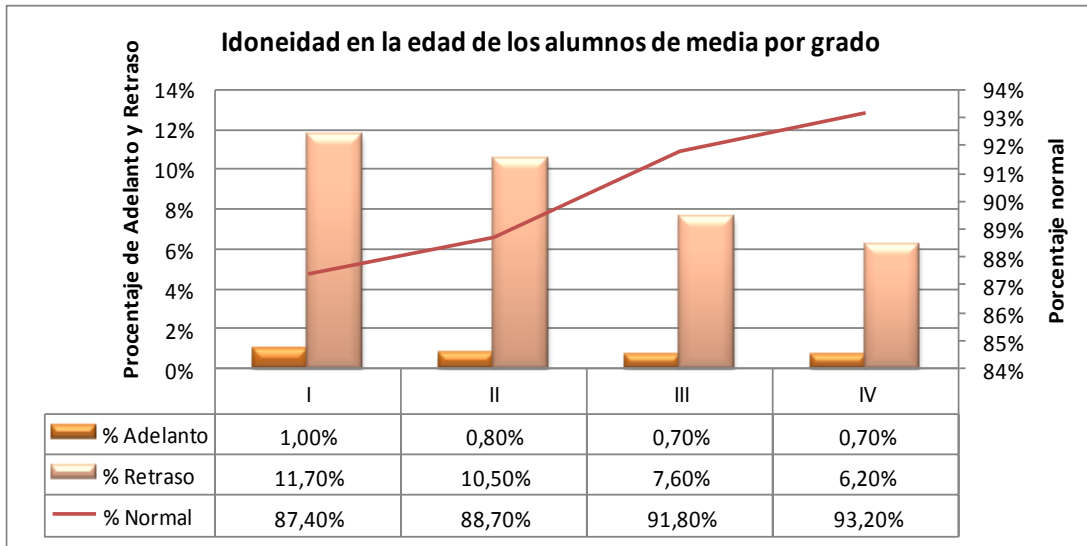
Otro aspecto interesante que se puede observar desde los indicadores de idoneidad, es que en primero y segundo medio se encuentra la mayor proporción de alumnos adelantados (aunque éstos son menos del 1%) y también la mayor proporción de alumnos retrasados. Por lo tanto, en estos dos grados se da una mayor heterogeneidad de edades, lo que podría estar incidiendo en aspectos relacionados con la efectividad de los procesos de enseñanza y aprendizaje y en la convivencia escolar.

A nivel global, el indicador de retraso escolar da cuenta que en promedio, cerca del 10% de los alumnos de enseñanza media se encuentran en un grado inferior al correspondiente a su edad. En donde las diferencias de género se hace más visible, siendo los varones los con mayor índice de retraso, superando a las mujeres en todos los grados (3%).

Según podemos observar en el Gráfico 2.12, más del 90% de los alumnos de enseñanza media se encuentran en el grado correspondiente a su edad, lo que es consistente con la tasa de matrícula por edades simples. También podemos notar una disminución de la tasa de retraso y aumento de la idoneidad de los alumnos a medida que se avanza de grado en la EM. Esta “mejora” puede ser el reflejo de un sistema expulsivo como se mencionó anteriormente, en el cual sólo los estudiantes con más ventajas comparativas terminen su educación media en el sistema regular.

³¹ De acuerdo a la definición anterior, los alumnos pueden estar en el nivel que corresponde a su edad (normalidad), en un grado menor al de su edad correspondiente (retraso) y en un grado superior a su edad (adelanto).

Grafico 2.12: Idoneidad en la edad del alumnado por grado.



Fuente: Elaboración a partir de bases de datos Departamento de estudios y desarrollo 2007, MINEDUC.

Además, se podría especular sobre una posible transferencia de estudiantes con sobre edad al sistema de educación de adultos en los últimos dos grados de educación media. Esta transferencia podría sugerir que la educación de adultos puede ser una alternativa más eficiente para terminar los estudios en la edad idónea cuando se ha tenido un historial importante de repitencias o simplemente ser una alternativa más flexible para poder combinar trabajo y estudio. Veremos más sobre esto más adelante.

2.4 Antecedentes de la deserción (aprobación, reprobación y abandono).

El rendimiento escolar se evalúa al término del año lectivo como el porcentaje de alumnos que terminan dicho período versus la matrícula inicial. Finalizado este período los alumnos pueden haber aprobado, reprobado o abandonado sus estudios. En este sentido, los siguientes indicadores de rendimiento, nos entregan una radiografía de la trayectoria de los alumnos, y las implicancias de éstas para su éxito escolar.

Tasa de Aprobación es la proporción entre el número de aprobados (alumnos que rinden satisfactoriamente sus evaluaciones, de acuerdo a la legislación vigente durante un año lectivo) y el universo de evaluación, es decir, la matrícula final.

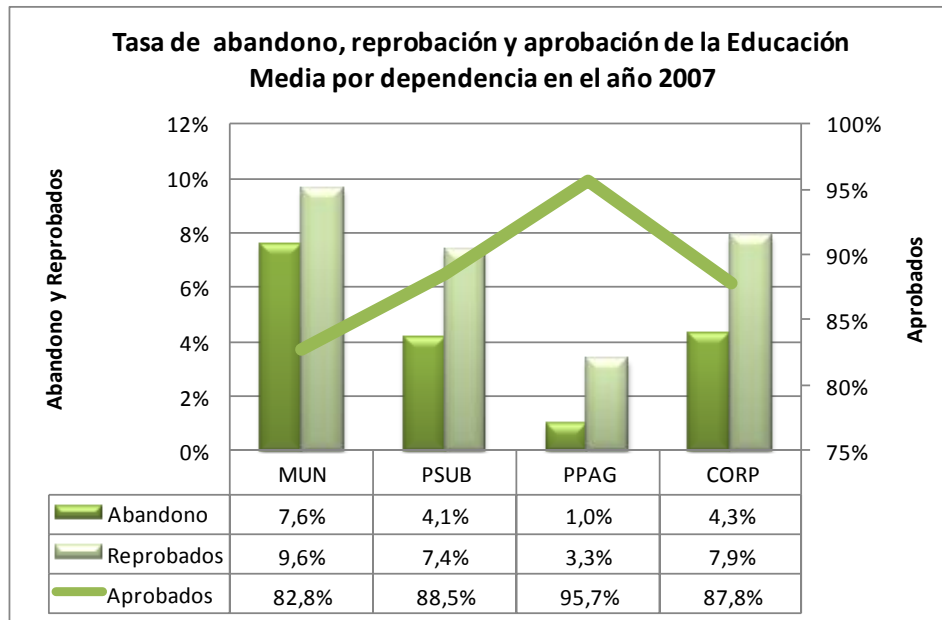
Tasa de Reprobación es la proporción entre el número de reprobados (alumnos que no rinden satisfactoriamente sus evaluaciones durante un año lectivo) y el universo de evaluación.

Tasa de Abandono es la proporción entre el número total de alumnos que se retiran del sistema escolar durante el año (que por retiro formal o informal no están en condiciones de ser evaluados) y el universo de evaluación.

Si prestamos atención al Gráfico 2.13, nos daremos cuenta que mientras que 1° medio es el grado con la tasa más baja de alumnos aprobados 4° medio es el grado con la mayor tasa de aprobación de los alumnos. Pedagógicamente, podríamos inferir que la alta tasa de aprobación del último año de la enseñanza media en comparación con los otros grados es producto de un sistema selectivo según el cual llegan a 4° medio los alumnos con más alto rendimiento académico y/o mayor capital sociocultural.

Si consideramos la dependencia de los establecimientos como un proxy del NSE de los alumnos, se confirma que en los establecimientos municipales, donde se concentran los alumnos de los quintiles de bajos ingresos, tienen las tasas más altas de abandono (retirados). Ver Gráfico 2.13. Las implicancias de esta selectividad en términos de equidad son evidentes, puesto que los mecanismos para retener a los alumnos más vulnerables en la EM no son efectivos y el sistema los tiende a expulsar.

Gráfico 2.13: Tasa de Aprobación, reprobación y retirados de la Educación Media por dependencia - año 2007



Fuente: MINEDUC, Departamento de estudios y desarrollo 2007.

Por su parte, la alta tasa de reprobación observada en el primer año de educación media coincide con la transición entre ciclos que para la gran mayoría de los alumnos conlleva cambio de establecimiento y paso a un sistema curricular disciplinar. Esto significa que muchos estudiantes salen de una escuela básica, en la que han tenido pocos profesores generalistas, para ir a un liceo en el que los sectores y subsectores están a cargo de distintos profesores. Los alumnos se encuentran por primera vez con profesores especialistas, los cuales los someten a procesos evaluativos diversos y específicos. En las comunas pequeñas, los estudiantes deben salir a otras comunas o ciudades, incluso dejar a sus familias. Por su parte, los liceos reciben estudiantes con distintos niveles de formación a los cuales deben integrar tensionando los estándares de exigencia académica. Aún cuando la investigación ha demostrado que es posible predecir con ciertos grados de certeza cuáles estudiantes abandonarán el sistema escolar desde tan temprano como el 4° básico, la deserción hace crisis y los estudiantes terminan por salirse del sistema cuando están en la educación media (Bridgeland et al., 2009). Si las altas tasas de reprobación se asocian a la transición entre la Educación Básica y la Educación Media, se podría anticipar que el cambio de estructura podría trasladar el efecto expulsivo a séptimo básico. Por lo tanto, si no se hace un buen trabajo académico y una buena estrategia para la transición entre ciclos, las altas tasas de abandono y reprobación de primero medio se podrían adelantar al 7° básico.

2.5. La deserción como epidemia.

Las tasas de retención, entendidas como el número total de alumnos evaluados en el último grado de su nivel, en relación a la matrícula inicial de su cohorte, también han ido mejorando progresivamente. Mientras para la cohorte 1990 y 1995 el 70% de los alumnos que ingresaban a la educación media egresaban de cuarto medio, en la cohorte 2002-2007 lo hicieron el 83% (Ver Gráfico 2.14). Este indicador es coherente por un lado con la tasa de matrícula por edades simples y por otro, con las tasas de aprobación de la educación media.

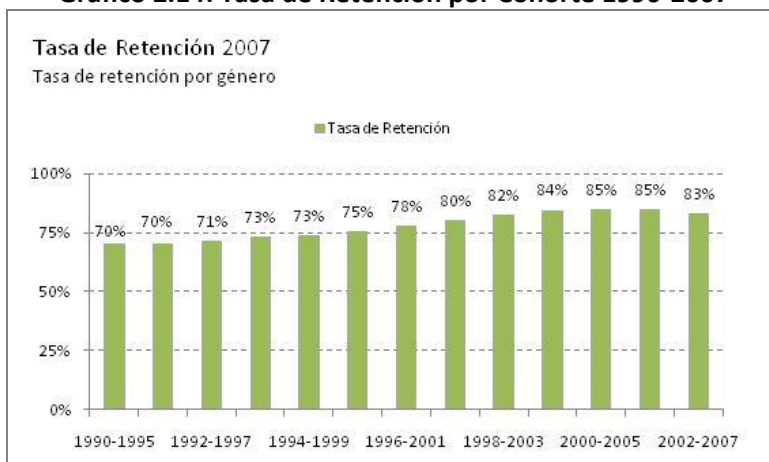
Tasa de Retención corresponde al número total de alumnos evaluados en el último grado de su nivel, en relación a la matrícula inicial de su cohorte.

Tasa de Deserción es el total de alumnos que estando en condiciones de cursar un determinado grado en el sistema escolar, no lo cursan, en relación a la matrícula teórica del siguiente grado. Se contabiliza como deserción la que ocurre durante el año escolar y también la que se produce al pasar de un año a otro.

Por lo tanto, para comprender lo que ocurrió con ese 17% de estudiantes que no egresó del sistema de enseñanza media regular, se hace necesario distinguir cuántos de esos estudiantes desertaron del sistema o alternativamente se trasladaron a la educación de adultos. De esta

manera, se pueden dirigir estrategias que mejoren las tasas de egreso de la educación media al anticiparse a los problemas relacionados con la deserción, y por otro, al promover como alternativa la educación de adultos a más de estos jóvenes potencialmente desertores.

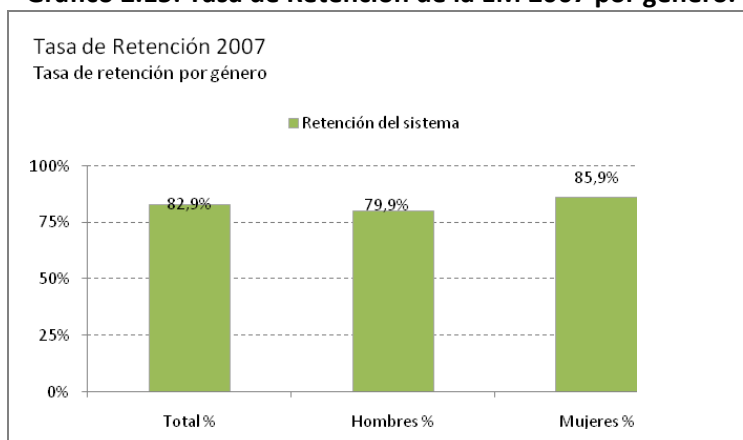
Gráfico 2.14: Tasa de Retención por Cohorte 1990-2007



Fuente: MINEDUC, Departamento de estudios y desarrollo 2007.

Finalmente, este progreso da cuenta de que, además del éxito de aumento de cobertura, el sistema también ha progresado en la retención de estudiantes en el sistema. Los datos muestran que las mujeres tienen tasas de egreso más altas que los varones, como se puede ver en el Gráfico 2.15. Es interesante la mejora de este indicador desde las políticas públicas para una mayor igualdad de género, ya que puede estar reflejando el éxito que han tenido las normativas que protegen el derecho de las madres adolescentes a continuar con sus estudios en el sistema regular, dado que el embarazo y la maternidad adolescente es una de las causas más determinante en la deserción escolar femenina y/o el retraso en sus estudios. De este modo, se vuelve a introducir un factor de inequidad por género que se había logrado superar al lograr igual acceso para hombres y mujeres a la educación básica.

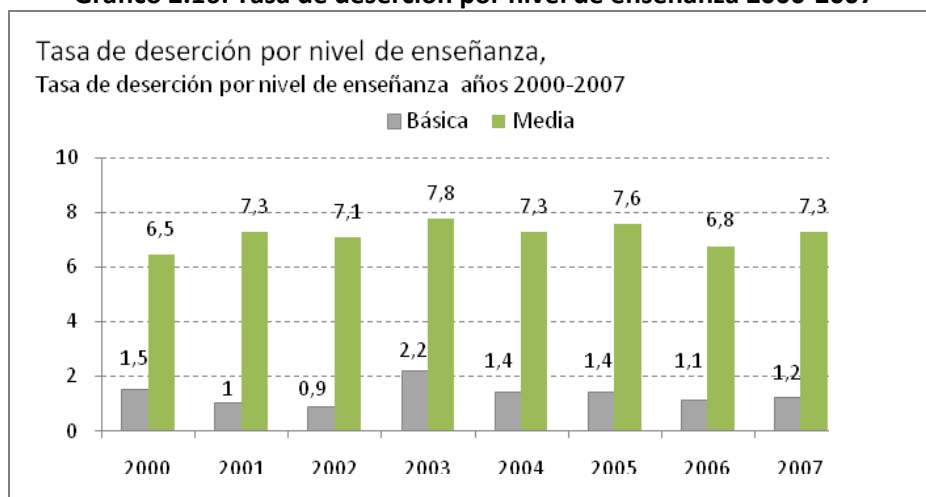
Gráfico 2.15: Tasa de Retención de la EM 2007 por género.



Fuente: MINEDUC, Departamento de estudios y desarrollo 2007.

Por su parte, si se considera la tasa de deserción promedio para los 4 años de la EM, vemos que ésta se ha mantenido en torno al 7%, con leves variaciones desde el año 2000, lo que podría sugerir la existencia de ciertos problemas estructurales que no han permitido una disminución significativa de la deserción, a pesar de la mejora sustancial de las tasas de aprobación, abandono y repitencia en la última década. En este sentido, es importante aumentar los esfuerzos para disminuir este indicador con políticas más integrales y focalizadas, ya no sólo sobre poblaciones de riesgo, sino sobre perfiles de estudiantes que pueden ser potenciales desertores y que pueden estar distribuidos transversalmente.

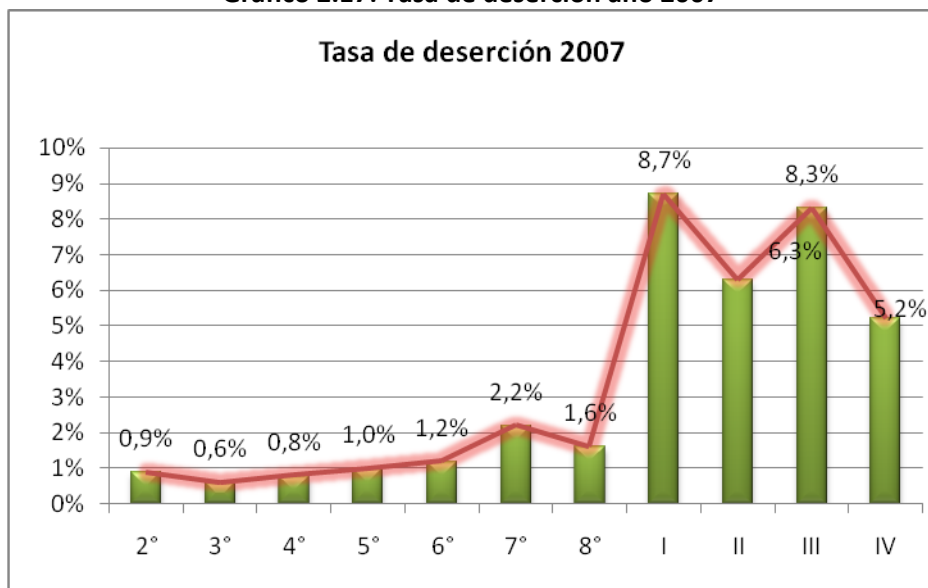
Gráfico 2.16: Tasa de deserción por nivel de enseñanza 2000-2007



Fuente: MINEDUC, Departamento de estudios y desarrollo 2007

Cabe consignar para efectos del cambio de la estructura de los ciclos de básica y media que, en los niveles 7º y 8º de la enseñanza básica la deserción escolar es de 2,2 y 1,6 % respectivamente, lo que contrasta con el 8,7% que se produce en primero de enseñanza media. Todo esto mantiene la relevancia de establecer estrategias que amortigüen los efectos de la transición entre ciclos que vienen aparejados por la instrucción y el currículum disciplinar.

Gráfico 2.17: Tasa de deserción año 2007



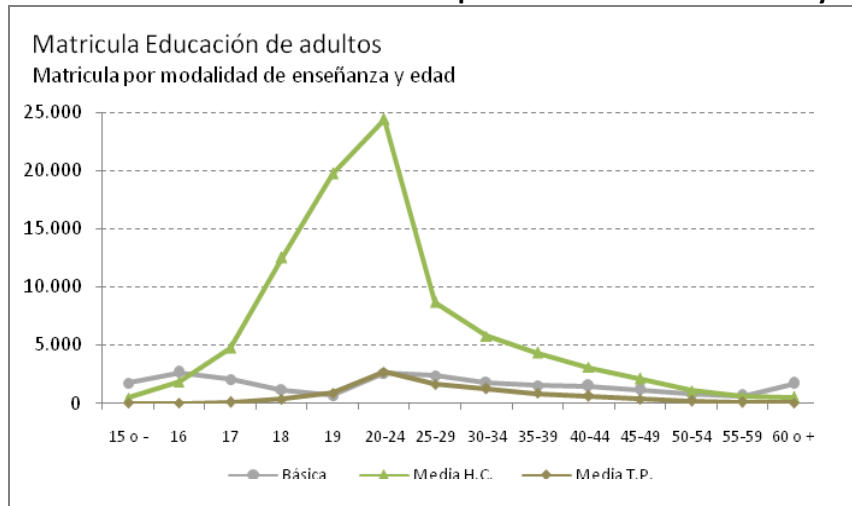
Fuente: Elaboración a partir de bases de datos Departamento de estudios y desarrollo 2007, MINEDUC

2.6. ¿A dónde van los desertores?

Finalmente, hemos decidido finalizar este capítulo de eficiencia del sistema con el tema de la Educación de Adultos (EDA), producto de su fuerte protagonismo en las trayectorias de un número creciente de adolescentes que tienen edad para estar en el sistema regular y que sin embargo, optan por la EDA. Entre las alternativas para completar la enseñanza media fuera de la educación regular, la educación de adultos ha experimentado un crecimiento significativo desde que se regulara la aceptación de hasta un 25% de la matrícula con estudiantes desde 15 años para la completación de la educación básica y desde 18 años para la completación de la educación media.

Informes realizados por el Ministerio de Educación dan cuenta que la demanda por educación de adultos es principalmente para terminar la educación media, lo cual indicaría que las personas están respondiendo a las señales del mercado que muestran que éste exige cada vez niveles educativos más altos.

Gráfico 2.18: Matrícula educación de adultos por modalidad de enseñanza y año (2006)

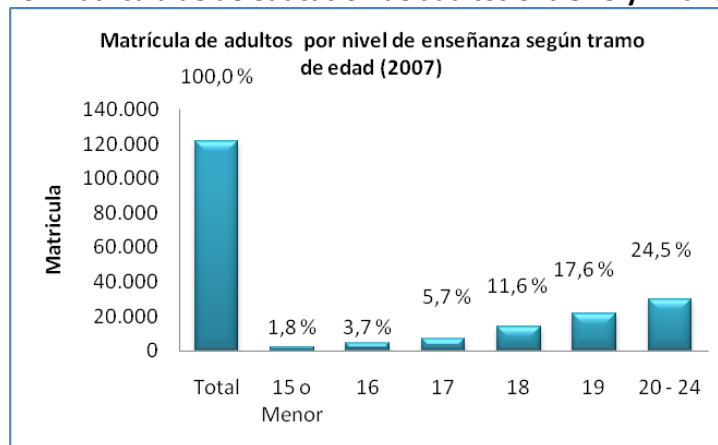


Fuente: Elaboración a partir de bases de datos Departamento de estudios y desarrollo 2007, MINEDUC.

En este sentido, podemos observar Gráfico 2.18 cómo la matrícula de EDA aumenta entre los 15 y 24 años. Esto puede significar por un lado, que la educación de adultos está siendo una alternativa importante para los jóvenes entre 21 y 24 años que desertaron alrededor del 2003.

Como se observa en el Gráfico 2.19 más del 50% de la matrícula de la educación de adultos tiene menos de 24 años y casi un 23% menos de 18 años. Lo que estas cifras sugieren es que la EDA es una opción cada vez más utilizada por jóvenes desertores del sistema educacional formal que buscan una mayor flexibilidad o autonomía para poder compatibilizar estudios y trabajo.

Gráfico 2.19: Matrícula de de educación de adultos entre 15 y 24 años (2007)³².



Fuente: Elaboración a partir de bases de datos Departamento de estudios y desarrollo 2007, MINEDUC.

Pero quizás la causa más relevante por la cual los jóvenes acceden a la EDA es el abandono temprano de la educación regular por motivos de rendimiento académico. Según los resultados

³² Corresponde a los alumnos matriculados al 30 de abril de 2007, según informes de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación.

del estudio “Evaluación de la oferta de educación de adultos”, el 18 % de los alumnos abandonó la educación regular y se matriculó inmediatamente en un centro de EDA (Mineduc, 2004a); un 31 % se matriculó entre 1 y 5 años después de dejar la educación regular; un 16 % entre los 6 y los 10 años y el resto, 35 %, pasado los 10 años. Siendo la característica común de estos jóvenes y adultos la de un historial de fracaso escolar muy complejo, donde un 34 % repitió dos o más veces; el 31 % una vez; y solo un 35 % nunca repitió. Sumando a esta heterogeneidad de resultados académicos, una diversidad de experiencias de convivencia en la cual 39 % de los estudiantes de estuvo en tres o más establecimientos escolares; 31 % en dos; y sólo un 22 % en un solo. A su vez, un 69% de los casos, el último establecimiento al que asistió fue municipal, un 17% estuvo en un particular subvencionado y un 5% en uno particular.

De estos datos se desprende que mientras mayor el número de repitencias del alumno y menor edad, mayor es la probabilidad de que opte por emigrar la educación de adultos inmediatamente o unos pocos años después de abandonar la enseñanza regular. Además, se podría concluir que detrás del fracaso académico se esconde una falta de flexibilidad del sistema regular, que impide compatibilizar el trabajo adolescente con los estudios en poblaciones donde el ingreso familiar es muy bajo, y que implica que las familias necesitan que los hijos jóvenes aporten económicamente a la casa. Por otro lado, la EDA permite que a partir de los 15 años de edad y con muchos años de retraso, los estudiantes puedan lograr el diploma de la enseñanza media a una edad idónea³³. En definitiva, la EDA es una excelente alternativa para que la población joven finalice sus estudios y sin duda, está impactando positivamente en las tasas de éxito total de la EM.

Conclusiones

La cobertura bruta de la educación media ha llegado a un 96,5% en el 2007. Sin embargo, hay una diferencia importante con la tasa de matrícula neta que está en un 81,1%. Esto nos indica que se pierde un número importante de alumnos en edad de cursar la media.

En cuanto a la repitencia, observamos que la alta tasa de repitencia de 1° medio refleja los problemas de transición entre ciclos, que para una gran mayoría de los alumnos conlleva cambio de establecimiento y paso a un sistema curricular disciplinar. A su vez, los alumnos se encuentran por primera vez con profesores especialistas, los cuales los someten a procesos evaluativos diversos y específicos.

Si las altas tasas de reprobación se deben a la transición entre la Educación Básica y la Educación Media, se podría anticipar que el cambio de estructura podría adelantar el efecto expulsivo a

³³ Los establecimientos que están sujetos al decreto 12 que permite a los estudiantes cursar dos grados en un año, son los que concentran la mayor matrícula de la EDA. Pues lo imparte el 83 % de las Terceras Jornadas y absorbe el 57% de la matrícula de educación de adultos. La oferta educativa se concentra en la educación media científico humanista. La enseñanza media técnico profesional está presente en solo un 14 % de la oferta. El decreto 190 (un curso por año) tiene menor oferta y demanda de estudiantes: absorbe un 10 % de la matrícula. Los índices de repitencia y de deserción son altos, 10% y 25% respectivamente.

séptimo básico. Por lo tanto, si no se hace un buen trabajo académico y una buena estrategia de prevención para la transición entre ciclos, las altas tasas de abandono y reprobación de primero medio se podrían adelantar al 7° básico, futuro 1° medio.

Las tasas de sobre-edad son mayores en 1° y 2° EM y van bajando en 3° y 4° EM, lo cual podría deberse a que las altas tasas de reprobación que se observa en 1° y 2° medio, aumente la probabilidad de que alumnos que vengan con sobre-edad o con una o más repitencias de la enseñanza básica abandonen el sistema. Es decir, los alumnos que el sistema expulsa son los que han repetido una o más veces.

Además, podemos inferir que existe una transferencia de estudiantes con sobre edad al sistema de educación de adultos en los últimos dos grados de educación media, lo cual mejora la tasa de edad oportuna en estos dos últimos años. En este sentido, la educación de adultos puede estar siendo una alternativa para finalizar los estudios en la edad idónea cuando se ha tenido un historial importante de repitencias.

Por otro lado, podemos insinuar que detrás de este fracaso académico del sistema regular y aumento de la matrícula de educación de adultos se esconde una falta de flexibilidad del sistema regular, que impide compatibilizar diversas necesidades e intereses de los alumnos y sus familias y que vuelve a la EDA en una alternativa más interesante.

III. CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES: la composición de las escuelas y el rendimiento de sus alumnos

Prácticamente todas las políticas a lo largo de las dos décadas bajo análisis han tenido como finalidad última el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes de alumnas y alumnos, como se analizó en el capítulo de políticas y estrategias para la enseñanza media (MECE-Media, Reforma Curricular, JEC, Ajuste curricular y Estructura 6:6). Por lo tanto, es indispensable medir su eficacia a través de la evaluación de los desempeños en aprendizaje de los estudiantes tras la implementación de estas políticas. El presente capítulo tiene por finalidad revisar los avances en el rendimiento de los estudiantes secundarios en diversas pruebas nacionales e internacionales.

Primero revisaremos los últimos resultados del **Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE)**, el cual durante más de dos décadas ha medido los aprendizajes de los estudiantes chilenos y ha promovido la participación de Chile en evaluaciones internacionales.

Además, se analizarán los resultados de la **Prueba de Selección Universitaria (PSU)** a partir de los datos disponibles la cual, como su nombre lo indica, tiene por objetivo la selección de estudiantes que ingresarán a la universidad. Si bien esta no es una prueba obligatoria para los estudiantes secundarios, es relevante para el sistema escolar puesto que es la única prueba que se aplica al final de la Educación Media, y como tal es posible considerarla como un indicador final de la calidad de la Educación Media. Por lo demás, tiene una connotación importante para los establecimientos, los cuales muchas veces publicitan sus logros educativos bajo los resultados de esta prueba en conjunto con el SIMCE.

En cuanto a las evaluaciones externas, examinaremos además los resultados de dos pruebas internacionales: **Program for International Student Assessment (PISA)** y **Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS)** en 8° Básicos y 2° Medio.

En el presente capítulo se revisarán los resultados de cada una de estas evaluaciones con el fin de aportar al diagnóstico de los nudos críticos que se analizan en este informe y con el interés de analizar aspectos relacionados con la equidad en los aprendizajes. Así, centraremos el análisis en la estratificación del sistema escolar y los logros educativos, de modo de aportar evidencias que permitan explicar las diferencias en los resultados de aprendizaje entre establecimientos.

3.1. Condiciones de entrada y desempeño: la reproducción social en los resultados de aprendizaje.

En la presente sección revisaremos la relación que hay entre el desempeño de los estudiantes chilenos con la composición socioeconómica de sus escuelas. Para esto se analizarán los resultados de las pruebas SIMCE y las brechas en los resultados según los Grupo Socioeconómico (GSE).

Persistente estabilidad en los resultados de los aprendizajes (SIMCE): al observar los resultados generales del SIMCE es la gran estabilidad a lo largo de los años lo que llama la atención. Los promedios nacionales del SIMCE de 8° básico y de 2° medio, aplicados los años 2007 y 2008 respectivamente, no arrojaron variaciones significativas entre ellos o en comparación con las aplicaciones de años anteriores a 2007, mostrando los resultados una gran estabilidad entre un periodo y otro (SIMCE 2008). Asimismo, al comparar los promedios generales de un mismo nivel socioeconómico a lo largo de las distintas aplicaciones de la prueba SIMCE, se observa que tampoco hay variaciones significativas entre las aplicaciones y las brechas por GSE se mantienen en el SIMCE 2004-2007 y 2006-2008 de 8° básico y 2° respectivamente (SIMCE 2007; SIMCE 2008).

Al agrupar los resultados por dependencia y por GSE se repite la misma tendencia a la estabilidad en los puntajes. Los puntajes obtenidos según el tipo de dependencias y el GSE para 8° básico y 2° medio se mantienen para los años de las evaluaciones 2004-2007 y 2006-2008 respectivamente. Esto implica que los rendimientos relativos entre dependencias por GSE mantienen sus diferencias y similitudes en las últimas dos mediciones.

En este capítulo se quiso indagar de que manera el desempeño está determinado por la dependencia y por el GSE predominante de la escuela. Esto último lo estamos entendiendo como la homogeneidad del “grupo de compañeros”, a nivel de la composición socioeconómica del grupo de alumnos que componen el curso en que se inserta el alumno que migro. Esto se realizó haciendo un seguimiento de los mismos alumnos a lo largo de su trayectoria entre 8° Básico y 2° medio, en base a los datos de SIMCE. Se estudió el comportamiento de los alumnos que en algún momento entre 8° básico y 2° medio migran entre una dependencia y otra, observando que más alumnos migran desde el sector municipal (M) a particular subvencionado (PS) que al revés.

Para realizar este análisis, los datos fueron agregados de una manera distinta a como lo hace el SIMCE en sus informes de resultados. Para nuestro análisis la agregación del GSE se hizo a partir de los datos socioeconómicos de los alumnos y sus familia Con esto se hizo una exploración respecto al desempeño de los estudiantes según el GSE propio y no agregado en función del IVE del establecimiento, como lo hace SIMCE. Para el análisis que sigue, se hizo un seguimiento individualizado de cada alumno respecto a su trayectoria.

Las variaciones comienzan a aparecer cuando los promedios de las pruebas se desagregan por tipo de dependencia y grupo socioeconómico y se comparan los resultados de 8° básico con los de 2°

medio para un mismo alumno. Como se puede ver en las Tablas 3.1a y 3.1b, los promedios de SIMCE por dependencia y grupo socioeconómico muestran rasgos interesantes.

En primer lugar, se puede ver que en 8° básico la brecha de resultados entre el sector municipal y el sector particular subvencionado es menor que la brecha de rendimiento que se observa en 2° medio (Ver Tablas 3.1a y 3.1b). Dicho de otra forma, en 8° básico, los estudiantes del GSE bajo, sector), muestran puntajes promedio en lenguaje y matemática superiores a los del mismo GSE del sector PS. En segundo lugar, se observa que en 2°EM se produce que los estudiantes del GSE bajo, sector PS, aventajan a los del mismo GSE del sector M.

Frente a estas evidencias es posible plantear la hipótesis de que en el paso de 8° básico a la educación media se produciría un proceso de selección de estudiantes según el cual los mejores estudiantes del sector municipal, vale decir, con resultados SIMCE más altos y de GSE medio, son los que migran al sector particular subvencionado. Alternativamente, es posible plantear que en la educación media el sector particular subvencionado ofrece una enseñanza de mejor calidad que el sector municipal. En los análisis que siguen se intentará responder a la primera de estas hipótesis.

Tabla 3.1a: Promedio SIMCE 8° Básico 2004-2007 por grupo socioeconómico y dependencia

GSE	SIMCE 8° Básico 2004						SIMCE 8° Básico 2007					
	LENGUAJE			MATEMÁTICA			LENGUAJE			MATEMÁTICA		
	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG
Bajo	231	221	-	234	223	-	233	225	-	234	224	-
Medio bajo	233	234	-	235	236	-	235	238	-	236	240	-
Medio	248	258	-	248	257	-	246	258	-	248	260	-
Medio alto	290	279	271	296	280	274	292	277	-	299	281	-
Alto	-	297	301	-	306	312	-	299	301	-	308	314
Promedio Total	240	259	296	241	260	312	241	260	299	242	263	312

Fuente: SIMCE 2004 y 2007. Observación: En **Negrita** Puntaje promedio significativamente superior al puntaje promedio de alguna otra dependencia para este grupo socioeconómico.

Tabla 3.1b: Promedio SIMCE 2° Medio 2006-2008 por grupo socioeconómico y dependencia

GSE	SIMCE 2° Medio 2006						SIMCE 2° Medio 2008					
	LENGUAJE			MATEMÁTICA			LENGUAJE			MATEMÁTICA		
	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG
Bajo	228	230	-	218	219	-	224	225	-	209	212	-
Medio bajo	237	245	-	228	240	-	236	243	-	223	235	-
Medio	274	264	-	277	263	-	271	262	-	267	259	-
Medio alto	312	287	290	335	298	302	314	285	290	330	292	302
Alto	-	-	307	-	-	328	-	306	307	-	320	325
Promedio Total	242	257	305	236	256	325	242	258	305	231	256	325

Fuente: SIMCE 2006 y 2008. Observación: En **Negrita** Puntaje promedio significativamente superior al puntaje promedio de alguna otra dependencia para este grupo socioeconómico.

Composición de las escuelas y desempeño: ¿Quiénes se benefician? y ¿Quiénes se perjudican?: para verificar las hipótesis arriba planteadas se realizó un análisis en tres niveles, el que se describe a continuación.

En primer lugar, y siguiendo a los mismos alumnos que no cambiaron de dependencia entre 8° y 2° medio, se comparó los puntajes SIMCE de 8° básico 2004 con los puntajes de 2° medio 2006 con los puntajes generales. Se encontró que, en general, estos estudiantes que permanecen en establecimientos de la misma dependencia entre 8° básico y 2° medio muestran mejores resultados que los estudiantes que sí se cambiaron. Con estas evidencias se comprueba que hay una relación entre positiva entre permanencia y resultados y que por el contrario, hay una relación entre la migración desde el sistema municipal al particular subvencionado una baja en el rendimiento.

Para el primer nivel de análisis, al comparar los puntajes promedios por dependencia en las Tabla 3.2a y 3.2b para el SIMCE 2004 de 8° Básico y SIMCE 2006 de 2° Medio entre los estudiantes que rindieron estas dos pruebas bajo la misma dependencia y comparar sus resultados con los promedios generales, podemos notar que hay menos diferencias entre los resultados del SIMCE de 2° medio de los estudiantes que han rendido la evaluación SIMCE de 2° medio y 8° básico bajo distintas dependencia.

Al respecto, es interesante observar que el rendimiento de los alumnos que no cambian de dependencia (Tabla 3.2a) es superior al promedio general de ambas pruebas (Tabla 3.2b). Esto nos indica que hay una relación entre la permanencia en un tipo de dependencia y el desempeño.

Tabla 3.2a: Puntaje SIMCE 2° Medio de alumnos que no han cambiado dependencia

Dependencia donde rindió SIMCE		8° Básico Lenguaje 2004	8° Básico Matemáticas 2004	2° Medio Lenguaje 2006	2medio Matemáticas 2006
En 8° y 2° Medio Municipal	Promedio	248,73	249,22	244,62	239,22
En 8° y 2° Medio Subvencionado	Promedio	268,47	268,74	266,90	268,37
En 8° y 2° Medio Particular	Promedio	304,23	315,27	308,50	330,28

Tabla 3.2b: Puntaje SIMCE 2° Medio de todos los alumnos según dependencia

Dependencia		8° Básico Lenguaje 2004	8° Básico Matemáticas 2004	2° Medio Lenguaje 2006	2medio Matemáticas 2006
Municipal	Promedio	239,92	241,45	242,32	235,53
Subvencionado	Promedio	259,25	259,84	257,15	255,56
Particular Pagado	Promedio	295,64	304,93	304,73	324,66

Fuente: Elaboración a partir de bases de datos SIMCE 2004 y 2006

En segundo lugar, respecto al efecto que tiene el “grupo de compañeros” sobre los estudiantes que migran desde el sector municipal al particular subvencionado y que pueda estar explicando la mejora del rendimiento relativo de los estudiantes con mejor rendimiento que se cambian a establecimientos particulares subvencionados en 2° medio, se hizo el siguiente análisis en la Tabla 3.4: Se distribuyeron los puntajes en quintiles de desempeño de los estudiantes que rindieron SIMCE 2004 de 8° Básico en establecimientos Municipales y SIMCE 2006 de Matemáticas en 2° Medio en Particular Subvencionado y se distribuyeron sobre el rango de puntajes divididos en quintiles de los resultados de los estudiantes municipales (sus “ex compañeros”).

Comparando los puntajes SIMCE (Tabla 3.4) de los alumnos que sí se cambiaron de dependencia entre 8° básico y 2° medio con respecto a los que no se cambiaron de dependencia con el fin de determinar el efecto del grupo de compañeros sobre el rendimiento de los estudiantes que se cambiaron. Al respecto, se encontró que el 57% de los estudiantes de 8° básico con rendimientos más bajos (del Quintil 1), al pasar a 2° medio en un establecimiento particular subvencionado mejoran su rendimiento respecto de sus compañeros que se quedaron en el sector municipal (respecto a la distribución de los quintiles de rendimiento de los establecimientos M).

Tabla 3.4: Desempeño de los estudiantes en SIMCE de matemática que cambian de dependencia en comparación con los resultados de los establecimientos municipales.

Quintiles de puntaje de los estudiantes Municipales que no migraron para SIMCE Matemática 2006		Distribución en los quintiles de puntajes de los en el SIMCE de 8° Básico (2004) de los estudiantes municipales que migraron a 2° medio al sector particular subvencionado		
		1	2	3
1	0-179	43,0 %	20,5 %	7,8 %
2	179-215	30,0 %	28,0 %	17,7 %
3	215-249	17,0 %	28,4 %	28,4 %
4	249-289	7,0 %	18,7 %	33,3 %
5	289-	1,0 %	4,4 %	12,8 %

Fuente: Elaboración a partir de base de datos SIMCE 2004 y 2006

Estos resultados nos muestran que los alumnos que rindieron la prueba de Matemáticas de 8° Básico el 2004 en establecimiento municipal y que estuvieron en el quintil más bajo de rendimiento, el 43% no mejoró su posición relativa. Alternativamente, esto significa que más del 57% mejoró su rendimiento en la prueba de matemáticas al rendirla el 2006 en un establecimiento particular subvencionado en 2° medio. De esta manera, podemos notar que los estudiantes que se cambiaron a la dependencia particular subvencionada mejoran su desempeño en matemáticas respecto al SIMCE que rindieron en 8° Básico en establecimientos municipales.

Finalmente, con el objetivo de delimitar que detrás de esta mejora relativa de los estudiantes no se esconda el efecto de una transferencia de los “mejores” alumnos municipales al sistema particular subvencionado haremos un análisis para comparar la heterogeneidad de los alumnos

que permanecen en el sector municipal *versus* los que se cambian. Entonces, para verificar si existe un “descreme” entre establecimientos municipales y subvencionados, se revisaron los puntajes de la prueba SIMCE 2004 en 8° Básico.

Este análisis se hizo comprando los puntajes promedios en las pruebas de lenguaje y matemáticas de 8° básico 2004 de los estudiantes que no se cambiaron con la distribución de puntajes de los que sí se cambiaron del sector municipal al sector particular subvencionado. Como se puede apreciar en la Tabla 3.5, se encontró que no había diferencias significativas en los puntajes promedio del SIMCE entre los estudiantes municipales que se quedan respecto de los estudiantes que se cambiaron del sector municipal al sector particular subvencionado entre 8° básico y 2° medio en base a la prueba SIMCE de 8° básico del año 2004.

Tabla 3.5: Comparación entre alumnos que mantuvieron dependencia y aquellos que la cambiaron en SIMCE 2004 de 8° Básico.

Dependencia	Lenguaje 2004	Matemáticas 2004
Municipal 8° básico Municipal 2° EM	248,73	249,22
Municipal 8° básico Subvencionado 2° EM	249,57	250,31

Fuente: Elaboración a partir de bases de datos SIMCE 2004 y 2006

Además, para verificar que detrás de estos promedios no se esconda una alta variabilidad, en la Tabla 3.6 se comparó la distribución del rendimiento de los estudiantes por quintiles de resultados (Quintil 1 peor rendimiento y Quintil 5 el más alto rendimiento), y vemos que la heterogeneidad de los puntajes entre los alumnos que se quedan en la misma dependencia y los que se van, es prácticamente la misma. Por lo tanto, no podemos decir que hay un “descreme” entre los estudiantes de establecimientos municipales que pasan a establecimientos particular subvencionado y además podemos decir que los estudiantes que componen el grupo que migra tienen la misma distribución de rendimiento con los que se quedan.

Tabla 3.6: Distribución del rendimiento de los alumnos por quintil según movilidad de dependencia y prueba en SIMCE 2004 de 8° Básico.

Quintil	SIMCE Lenguaje		SIMCE Matemáticas	
	Municipal 8° básico municipal 2° Medio	Municipal 8° Básico Subvencionado 2° Medio	Municipal 8° básico municipal 2° Medio	Municipal 8° Básico Subvencionado 2° Medio
1	19,4 %	17,8 %	20,2 %	17,7 %
2	22,1 %	22,1 %	22,1 %	22,0 %
3	22,1 %	22,6 %	21,8 %	23,1 %
4	20,1 %	21,6 %	20,0 %	22,4 %
5	16,3 %	15,8 %	16,0 %	14,9 %

Fuente: Elaboración a partir de bases de datos SIMCE 2004

Entonces, al despejar el problema del descreme, podemos reafirmar que detrás de la mejora de los puntajes de los estudiantes que migran hay un efecto asociado al “grupo de compañeros” con

que comparten los estudiantes y al de la efectividad de la escuela. Por lo tanto, lo importante para la política educativa es establecer cuál de los dos es el más preponderante.

En esta línea, el SIMCE durante el 2009 ha desarrollado un ejercicio para medir el valor agregado que dan las escuelas. Para el año 2010 SIMCE entregaría los primeros resultados de valor agregado de las escuelas que tienen 8° básico.

Sin embargo, al revisar las tablas en su conjunto podemos intuir un importante efecto sobre el desempeño de los alumnos cuando éstos arriban a establecimientos que tienen alumnos con un GSE similar o más alto, pues cómo vimos en la tabla 3.5 el puntaje promedio de los estudiantes en 8° básico que siempre estuvieron en el sector PS no es tanto más alto que el de los estudiantes que migran desde el sector M. Por lo tanto, preliminarmente se podría suponer que quizás el mejor rendimiento de los estudiantes de establecimientos particulares subvencionados en las pruebas SIMCE de 2° medio responde más a una estratificación del sistema escolar según el nivel socioeconómico y cultural de los estudiantes atendidos. Además, los estudiantes que migran desde el sector municipal hacia los establecimientos particulares subvencionados son principalmente de los GSE medios, lo cual refuerza la homogeneidad que hay al interior de los establecimientos particulares subvencionados.

En oposición, los establecimientos municipales tienen presencia de un mayor número de estudiantes de GSE bajos y medio-bajos (55%) y con la migración pierden más estudiantes del grupo medio en el paso desde la educación básica a media lo que les hace perder heterogeneidad socioeconómica y cultural. Con ello, sin duda disminuye el capital sociocultural dentro de los establecimientos. Esto implica a la larga que el “efecto de los compañeros” es menos relevante cuando hay más homogeneidad y esta segregación, puede volverse negativa en escuelas que tienen principalmente población de GSE bajo.

Esto puede ser un factor importante para explicar la desigualdad de los aprendizajes en nuestro sistema y que se va agrandando o haciendo más relevante a medida se avanza en grados escolares y currículum.

En síntesis, la estratificación socioeconómica de nuestro sistema educativo puede ser un factor importante para explicar la desigualdad de los aprendizajes, la cual se va agrandando o haciendo más relevante a medida se avanza en grados escolares y currículum. Además, es una señal de alerta como otros estudios han señalado, que el desempeño de los estudiantes de segundo medio entre la década del noventa y inicios del 2000, no ha tenido grandes avances. No obstante, cabe destacar que, dado el aumento de la cobertura, la cual trajo estudiantes de sectores más vulnerables a la educación media, los pequeños avances que han existido son un importante indicador de que se iba por buen camino, ya que se corrió el riesgo de de hasta disminuir el desempeño general por esta nueva población que ingresaba a la educación secundaria (Bellei 2003). Pero no podemos olvidar que ya estamos finalizando la primera década del 2000, y con casi 6 años del establecimiento de la educación obligatoria de 12 años, por lo tanto, no podemos esgrimir la expansión y heterogeneidad de la educación media como disculpa para por no avanzar

en los resultados generales. De esta manera, hay que disminuir la complacencia justamente ganada en los noventa, y apuntar hacia un mejoramiento total del sistema más allá de las condiciones de entrada de los estudiantes, pues a esta altura ya deben ser considerados con un dato y no una variable.

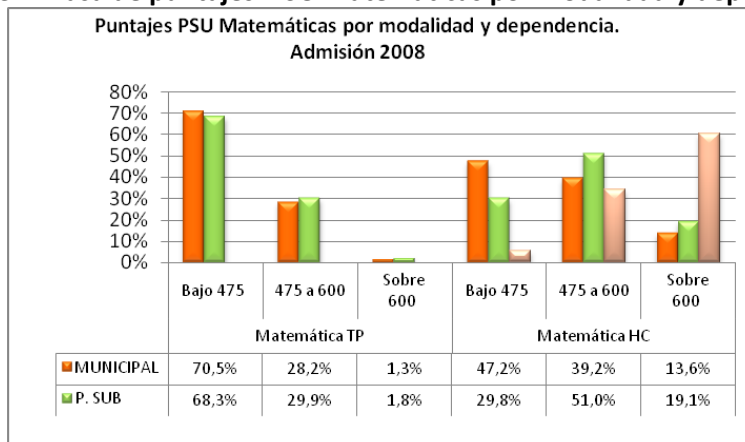
3.2 Aprendizajes logrados al final de la enseñanza media (PSU): Grandes diferencias por dependencia y modalidad.

Hasta el momento se ha destacado la estrecha relación entre el GSE y la dependencia del establecimiento con el desempeño de los estudiantes al final del ciclo básico y en parte del ciclo medio. A continuación revisaremos los logros en los aprendizajes a la salida de la educación media por medio de los resultados de la Prueba de Selección Universitaria (PSU)³⁴.

Como se puede observar en los Gráficos 3.1 y 3.2, los resultados de la PSU muestran diferencias en el rendimiento de los egresados de la educación media a dos niveles. Primero, a nivel de modalidad CH o TP, los estudiantes de establecimientos Técnico Profesional (TP) tienen resultados más bajos que los estudiantes de establecimientos Humanista Científico (HC). La modalidad HC supera en casi el doble a la TP en número de alumnos que tienen puntajes iguales o superiores a 475 puntos en los últimos tres procesos de admisión (Gráfico 3.11). Asimismo, en la PSU de matemáticas sólo un 1,5% de estudiantes de establecimientos TP logran puntajes superiores a los 600 puntos contra el 24,2% de los estudiantes HC. De esta manera, se desprende la baja competitividad que tienen los estudiantes de TP para acceder a carreras tradicionales de alto prestigio social en universidades de reconocido prestigio las cuales tienen elevados puntajes de corte.

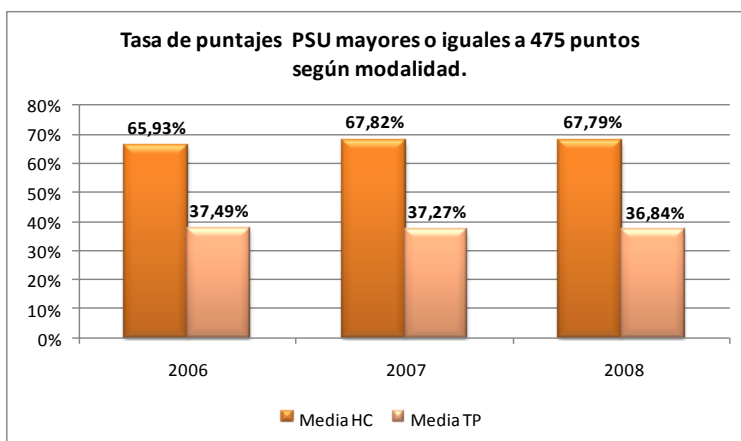
³⁴ Sin embargo, cabe señalar que la PSU no es una evaluación formal para la enseñanza media, dada su no obligatoriedad y sus fines, que son la selección universitaria. No obstante, los contenidos que contemplan la PSU pertenecen al Plan de Formación General de la Educación Media aprobado por el Ministerio de Educación. (DEMRE 2007). Según el DEMRE: “El marco teórico de la batería de pruebas determinó que en ellas se mide entre el 80% y 90% de los contenidos del Plan de Formación General, correspondiendo el porcentaje faltante a aquellos contenidos que no resultan factibles de medir dadas las características técnicas del instrumento. La excepción a esta regla la constituye la Prueba de Lenguaje y Comunicación donde sólo resulta posible medir aproximadamente el 70% (59 CMO de 86) del total de los contenidos. Es importante señalar que si bien las Pruebas de Selección Universitaria incluyen en el porcentaje ya señalado, los contenidos del marco curricular, no se realiza una medición detallada de éstos, por cuanto el objetivo de la Prueba de Selección Universitaria es seleccionar los candidatos a las universidades del H. Consejo de Rectores, lo que implica detectar el desarrollo de habilidades cognitivas y dominio de contenidos a nivel de conductas terminales de Enseñanza Media las que se constituyen, a su vez, en condiciones de entrada para la universidad” (2007).

Gráfico 3.1: Tasa de puntajes PSU Matemáticas por modalidad y dependencia



Fuente: DEMRE 2007

Gráfico 3.2: Tasa de puntajes promedio PSU mayores o iguales a 475 puntos según modalidad. Admisión 2006-2008



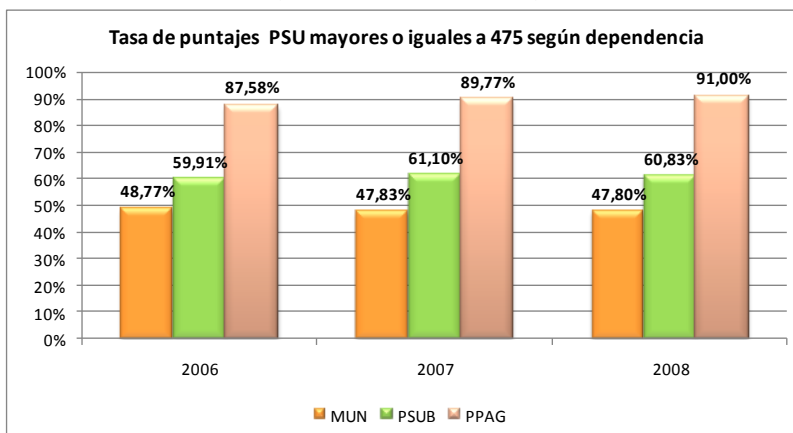
Fuente: Elaboración propia a partir de datos presentados en ponencia "Resultado de rendición de pruebas proceso de admisión 2008" DEMRE-Universidad de Chile, 20 de Diciembre 2007. Observaciones: Los puntajes responden al promedio obtenido de las pruebas de Lenguaje y Comunicación y Matemáticas.

En segundo nivel, podemos destacar dos grandes diferencias en el rendimiento de los estudiantes según dependencia de egreso de la educación secundaria. Al comparar los puntajes por dependencia en el Gráfico 3.3, queda clara la diferencia en rendimiento entre los colegios particulares pagados y los establecimientos municipales y particulares subvencionados (sobrepasan entre 40 y 20 puntos porcentuales respectivamente) en cuanto a los alumnos que obtienen un puntaje mayor o igual a 475 puntos en la PSU. Y si consideramos la dependencia como un proxy del NSE de los estudiantes, la diferencia entre 40 y 20 puntos porcentuales resalta nuevamente las gran inequidad en resultados de los estudiantes de NSE más bajos en comparación con los de establecimientos particulares pagados³⁵, pues como se observa en el Gráfico 3.1, el 60,6% de los estudiantes de establecimientos particulares pagados HC logran

³⁵ No fue posible acceder a resultados de la PSU desagregados por GSE.

puntajes mayores a 600 puntos en la prueba de matemáticas contra el 13,6% de estudiantes de establecimientos municipales HC.

Gráfico 3.3: Tasa de puntajes PSU promedio mayores o iguales a 475 según dependencia. (Admisión 2006-2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos presentados en ponencia “Resultado de rendición de pruebas proceso de admisión 2008” DEMRE-Universidad de Chile, 20 de Diciembre 2007. Observaciones: Los puntajes responden al promedio obtenido de las pruebas de Lenguaje y Comunicación y Matemáticas.

Estas diferencias de puntajes entre estudiantes CH y TP abren preguntas sobre el rendimiento académico, la adquisición de los contenidos curriculares mínimos y las posibilidades de ingresar a estudios post secundarios con las habilidades y competencias necesarias de los estudiantes que provienen de establecimientos TP. Por lo tanto, las diferencias en rendimiento entre estudiantes CH y TP deben pensarse como un elemento clave a tener en cuenta en las políticas de mejoramiento de la calidad de la educación media TP, en tanto la PSU mide directa o indirectamente competencias de orden cognitivo que son necesarias tanto en el mundo laboral como en el de la educación superior. En este sentido, es fundamental que un sistema educacional que pretende alcanzar calidad y equidad en los aprendizajes de sus alumnos, vele porque todos ellos –independientemente de la modalidad que sigan y del GSE del que provengan- logren un *performance* competitiva en este tipo de pruebas y en el acceso a otras alternativas educacionales o de instrucción. De esta manera, las elecciones vocacionales que hagan tempranamente los alumnos no serán determinante para el aprendizaje a lo largo de la vida y los caminos por los cuales deseen llevar su trayectoria laboral.

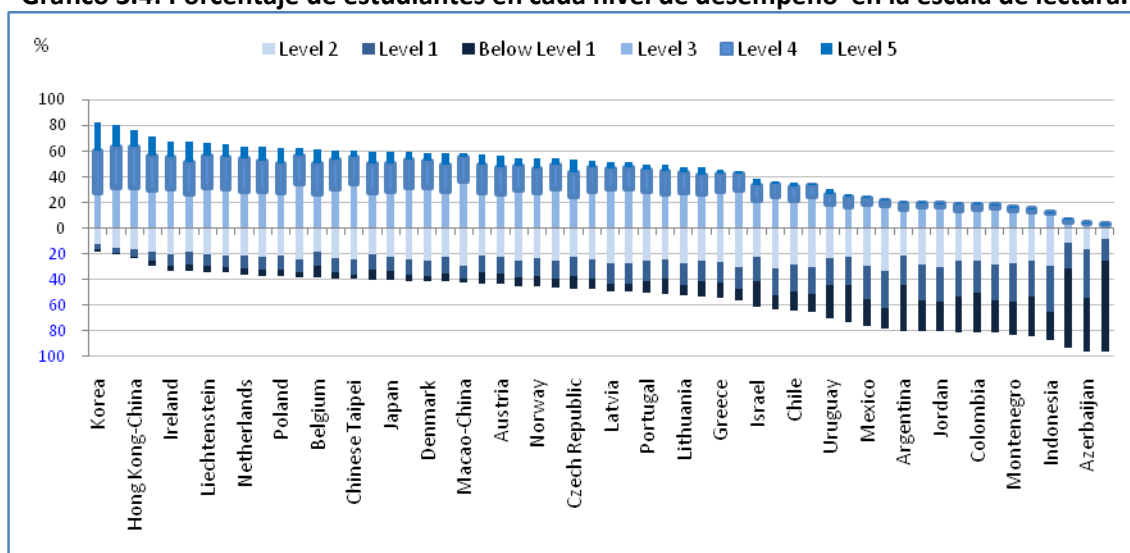
3.3. ¿Qué nos dicen las mediciones internacionales?

El rendimiento de Chile es bajo (PISA): Los resultados de las mediciones PISA muestran que el nivel de logro alcanzado por los estudiantes chilenos es bajo. La evaluación del año 2001 se realizó sobre una muestra de 4.889 estudiantes de 15 años matriculados entre 7º básico y 3º medio provenientes de 179 establecimientos y distribuidos en los tres tipos de dependencia chilenas.

Esta evaluación presentó como resultado en la escala combinada de Lectura un promedio 410 puntos, lo que es significativamente inferior a los 500 puntos promedio de los países de la OCDE. Dentro de los países latinoamericanos, Chile es el que obtuvo el puntaje más alto en la prueba de Ciencias en el 2006 (OCDE 2006).

La prueba PISA estableció cinco niveles de desempeño para Lectura. Éstos están asociados a ciertos procesos y tareas con distintos grados de dificultad, que van desde lo más sencillo (nivel 1) a lo más complejo, diverso y difícil (nivel 5). Chile tiene un 0,5% de alumnos en el nivel 5 y cerca de 28% de los estudiantes en el nivel 1, encontrándose la mayor parte de los estudiantes en el nivel 2 (cerca del 30%). Si comparamos los resultados de Chile con los países de la OCDE y otras naciones desarrolladas, vemos que hay una brecha importante en esta prueba (Gráfico 3.4). Ilustrativo es que sólo el 35,5% de nuestros estudiantes tienen un desempeño mayor igual al nivel 3 de comprensión lectora, contra el 81,1% de los estudiantes de Corea. Sin embargo, es destacable que los estudiantes chilenos presentan los mejores resultados de en relación a los otros países latinoamericanos que participan en este estudio. Con relación a Matemáticas y Ciencias la situación es bastante similar (OCDE 2006).

Gráfico 3.4: Porcentaje de estudiantes en cada nivel de desempeño en la escala de lectura.



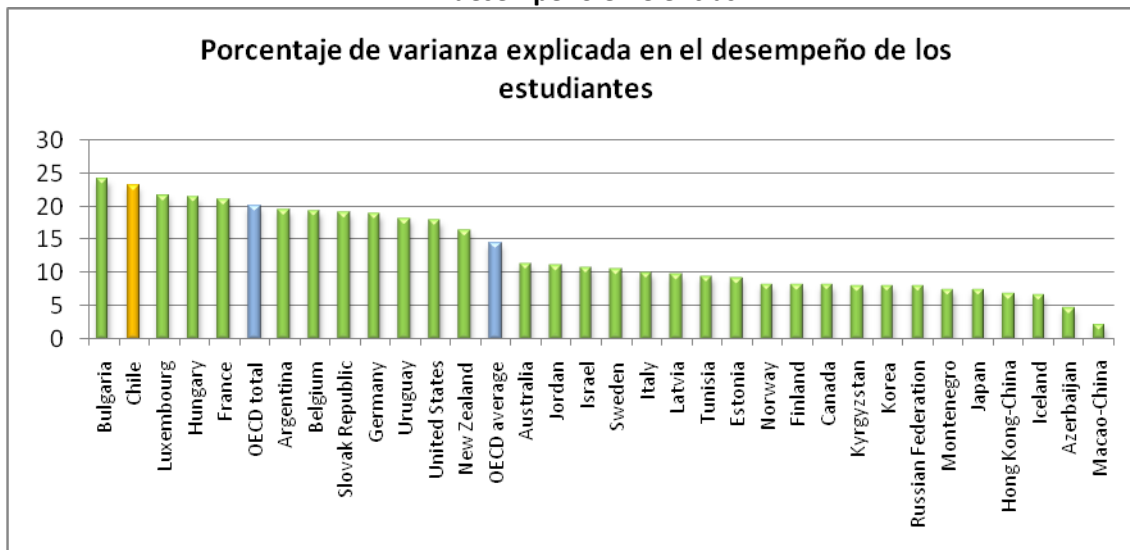
Fuente: OECD PISA database 2006, Table 6.1a. Observación: Los países están ordenados en orden decreciente del porcentaje de jóvenes de 15 años en los Niveles 3, 4 y 5.

En la prueba de Ciencias, Chile mantiene prácticamente la misma posición entre los países evaluados que en la prueba de lectura, y nuevamente se ubica en el mejor puesto entre los países latinoamericanos y mejorando su desempeño en Lectura respecto a la medición del año 2001. Pero tiene una menor diferencia respecto al promedio de los países de la OCDE (50 puntos de diferencia). Respecto al rendimiento general, el puntaje más bajo de los alumnos chilenos se encuentra en el subsector de Matemáticas, en donde hay una baja en comparación con la prueba

PISA 2001, y se produce una diferencia respecto a la OCDE de 90 puntos aproximadamente. Chile se mantiene dentro de los puntajes más altos de Latinoamérica.

Por último, la prueba PISA arroja nuevamente señales sobre la estrecha relación que existe entre los rendimientos de los estudiantes y el NSE. En el Gráfico 3.5, Chile se encuentra en la segunda posición entre los países evaluados por PISA 2006 en la prueba de Ciencias donde los resultados están estrechamente relacionados con el indicador socioeconómico y cultural (ESCS) de PISA.

Gráfico 3.5: Cómo el antecedente socioeconómico de los estudiantes se relaciona con el desempeño en Ciencias



Nota: Los países seleccionados corresponden a los que el índice PISA de desarrollo económico, social y cultural (ESCS) es estadísticamente significativo.

Fuente: Elaborado a partir de OECD PISA 2006 base de datos, Tabla 4.4a.

Es decir, para el caso de Chile el 23,3% de la varianza de los resultados en la prueba de ciencias es explicado por el nivel socioeconómico de los alumnos. En comparación con la región, en Uruguay es el 18,3% y en Argentina es el 19,5%. Pero si nos comparamos con sistemas educativos de mejor rendimiento y equidad tenemos que Finlandia fue el país que obtuvo el mejor rendimiento en esta prueba, donde la varianza explicada por ESCS es sólo del 8,3%.

De esta manera, es indispensable avanzar en políticas educativas que permitan disminuir la incidencia de las variables de origen social, económico y cultural en el rendimiento escolar de los estudiantes. Esto implica avanzar no sólo en una mejora la calidad de los aprendizajes, sino también en asegurar la distribución equitativa de esta mejora y como observaremos a continuación en Chile, la heterogeneidad es mayor entre establecimientos y menor dentro de ellos.

Alta variabilidad entre establecimientos: PISA A nivel internacional, el análisis de los datos de PISA 2000 realizados por la OCDE muestra que los sistemas con grandes diferencias sociales entre establecimientos tienden en promedio a tener peores resultados en matemática y lectura y una

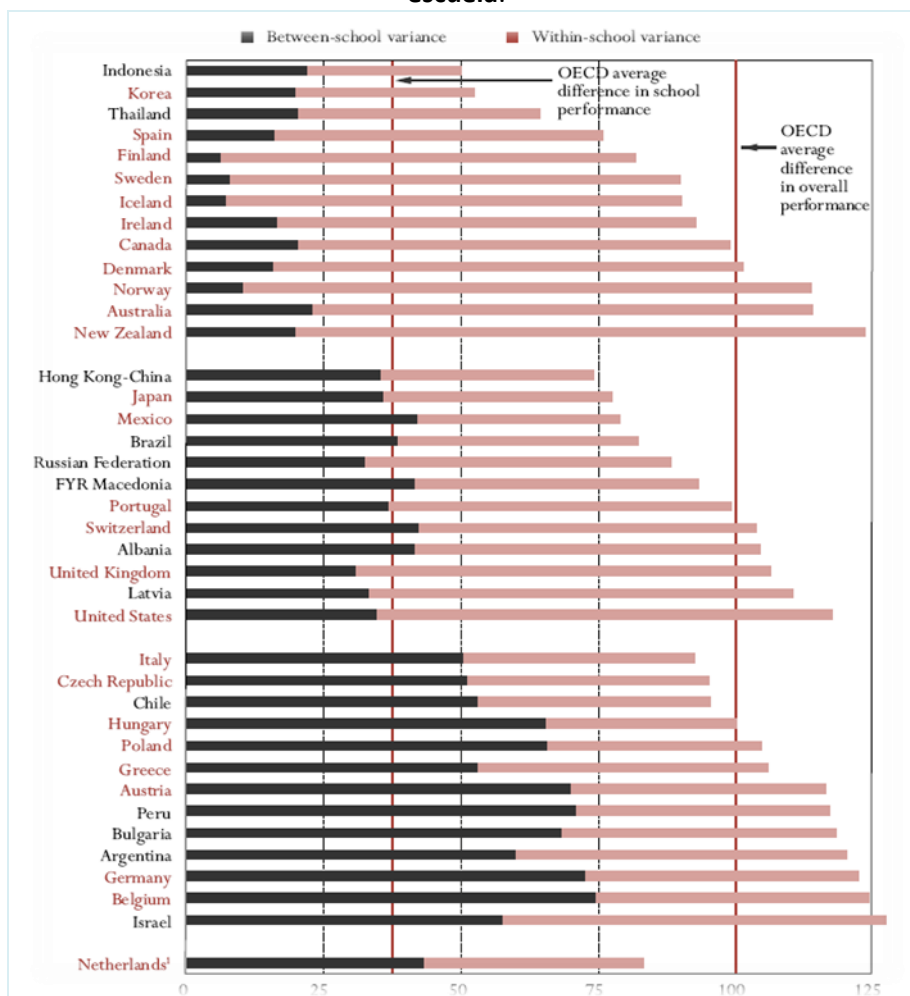
mayor dispersión de los resultados en lectura. En aquellos SE en los que hay importantes diferencias de NSE entre escuelas, los antecedentes sociales de los alumnos son un obstáculo mayor al éxito escolar que en los sistemas en los que las diferencias de NSE entre las escuelas no son tan grandes (OCDE, 2007)³⁶. Más aún, los datos analizados en el estudio OCDE muestran que la selección de estudiantes que realizan algunos colegios está asociada con grandes diferencias sociales entre colegios y con un efecto mayor del NSE en el desempeño (y también con un mejor desempeño en la parte superior de la escala en matemática y ciencias).

En base a los resultados de PISA 2000 en lectura, la OCDE agrupó los países participantes en tres categorías, según su grado de equidad/inequidad. El grado de inequidad se calculó en base a la relación entre la varianza entre escuelas versus la varianza al interior de las escuelas (entre alumnos)³⁷. Chile está clasificado en el tercer grupo (Gráfico 3.6), el de los países con menos equidad, con una varianza entre escuelas oscilando entre un 50 y un 75% de la varianza entre estudiantes promedio de la OCDE. En los países del tercer grupo, la varianza entre escuelas es mayor que la varianza al interior de las escuelas, lo que significa que la escuela a la que los estudiantes asisten hace una diferencia significativa en su desempeño en lectura.

³⁶ OECD, 2007, Ten Steps to Equity in Education.

³⁷ School Factors Related to Quality and Equity: Results from PISA 2000, OCDE, 2005. Ver Capítulo 2, Gráfico 2.1.

Gráfico 3.6: Diferencias generales en el desempeño en lectura en PISA 2000 y los efectos de la escuela.³⁸



Fuente: OCDE/PISA, 2005. Nota: los países están agrupados en tres grupos: países con alta equidad entre escuelas, países con equidad promedio entre escuelas y países con baja equidad entre escuelas.

En Chile no se conocen estudios con esta perspectiva de análisis, por lo cual resultaría recomendable estudiar la relación entre los resultados SIMCE y PISA y la relación entre la variabilidad entre escuelas y la variabilidad al interior de las escuelas.

Fuerte peso del nivel socioeconómico (TIMSS): El TIMSS 2003, aplicado en Chile en Noviembre del 2002, muestra que los estudiantes chilenos tuvieron un desempeño muy inferior al de la

³⁸ Variación total en el desempeño en lectura como porcentaje de la variación promedio OCDE en el desempeño en lectura (100), indicando la varianza entre escuelas e intra-escuela.

mayoría de los alumnos de los otros países evaluados, ya que se ubicó en el lugar 38 de 46 en Matemática, y 35 de 46 en Ciencias.

El puntaje promedio de los alumnos chilenos se mantuvo estable entre 1998 y 2002, lo que también sucedió en la mayoría de los países evaluados. Principalmente, hay una marcada estabilidad en los puntajes en Matemáticas. Junto con Chile, treinta países comparan su rendimiento en TIMSS 2003 con el de la medición de TIMSS 1999. De ellos, hay ocho países que bajaron su promedio nacional en Ciencias, nueve lo subieron y trece lo mantuvieron, al igual que Chile.

Respecto a la prueba de Matemática, más de la mitad de los alumnos chilenos (59%) estuvo sobre el estándar de desempeño descrito como mínimo por TIMSS. Sobre esto se puede destacar que los alumnos chilenos mostraron un dominio relativamente mejor en estadísticas y análisis de datos, pero uno relativamente inferior en geometría. Sin embargo, un 26% de los estudiantes chilenos se ubica en el nivel de logro bajo en matemáticas, lo que significa que manejan sólo algunos conocimientos matemáticos básicos, especialmente relacionados con las sub áreas de números. Por último, un 12% de los estudiantes se ubica en el nivel intermedio, lo que significa que es capaz de aplicar conocimiento matemático en situaciones reales.

En el caso de Ciencias, el 44% de los alumnos estuvo sobre el estándar de desempeño más bajo descrito por TIMSS. Los alumnos mostraron un dominio relativamente mejor en medioambiente y uno peor en física. Sin embargo, un tercio de los estudiantes chilenos se ubica en el nivel bajo, lo que implica que estos estudiantes conocen muy poca información o tienen bajos conocimientos básicos sobre las ciencias biológicas y físicas. Por otro lado, casi un quinto alcanza el nivel intermedio, lo que significa que pueden reconocer y comunicar su conocimiento científico básico acerca de una serie de temas.

De esta manera, muy pocos estudiantes chilenos de 8° básico demuestran haber alcanzado conocimientos y desarrollado habilidades que los califican como alumnos avanzados en Ciencias. Más específicamente, se puede observar que son muchos los estudiantes que no consiguen rendir según el estándar mínimo descrito por TIMSS. A quienes se les califica como logro inferior, encontramos que más de la mitad de los estudiantes chilenos está en esa situación en matemáticas y poco más de un 40% en ciencias. Siendo el promedio internacional de 26% en matemáticas y 23% en ciencias. Sobre estos resultados, se puede hipotetizar que para el caso de los estudiantes chilenos en establecimientos municipales, el hecho de que no tengan profesores especialistas en séptimo y octavo básico, les significa un aprendizaje de menor calidad y profundidad, dado la formación generalista de sus profesores.

La prueba TIMSS también arroja cruces de variables que explican los resultados a partir de las diferencias de los grupos participantes en función de sexo del alumno, tipo de dependencia o nivel socioeconómico. Es así como según los resultados TIMSS 2003, muestra que los hombres rinden más que las mujeres en matemáticas; que a los estudiantes cuyos hogares les proveen de altos recursos educativos en el hogar obtienen mejores resultados; y que los que estudian en

establecimientos particulares pagados también rinden más que el resto. Análisis más detallados en estos estudios han mostrado la presencia de otras variables interviniendo en esta relación, por ejemplo, las motivaciones, los intereses personales o las expectativas.

Conclusiones

Como ha venido sucediendo -de manera reiterada- desde las primeras aplicaciones de la prueba SIMCE los resultados muestran un estancamiento de los puntajes generales y el rendimiento mantiene su estrecha relación con el nivel socio-económico de la familia del estudiante y con la dependencia del establecimiento. Lo cual ha sido nuevamente verificado en la última evaluación SIMCE 2006 y 2008 donde la brecha de los resultados de los estudiantes de los GSE altos y de establecimientos particulares pagados siguen aumentando respecto a los estudiantes de establecimientos municipales y subvencionados. A su vez, entre establecimientos municipales y subvencionados se da el mismo proceso a favor de estos últimos.

El análisis realizado en este capítulo nos entrega múltiples elementos relevantes, para comprender que hay detrás de los resultados oficiales entregados por el MINEDUC y el impacto que pueden tener en estos las nuevas políticas educativas en curso. Uno de los primeros elementos que consideramos relevantes de analizar apareció al comparar los resultados de las pruebas SIMCE en 8° básico y 2° Medio dados por el departamento SIMCE-MINEDUC, donde al controlar el NSE y la dependencia, se observa que los resultados del SIMCE en 8° básico de los estudiantes del GSE bajo y medio bajos de establecimientos municipales son mejores que el de los grupos similares de los establecimientos particulares subvencionados. Sin embargo, en los resultado del SIMCE de 2° medio, los puntajes de las pruebas de lenguaje y matemática de los alumnos de GSE bajo ya no muestran diferencias significativamente superiores a favor de los alumnos de establecimientos municipales con respecto a los de establecimientos particulares subvencionados.

A partir de esto, se comenzó a indagar sobre las causas de este resultado. Para lo cual se hizo un análisis que permitiera observar si había un “descreme” entre establecimientos municipales y particular subvencionados, donde los establecimientos particulares subvencionados seleccionaban a los mejores estudiantes de los municipales o los estudiantes que cambian de dependencia para cursar la media se caracterizaban por tener los mejores rendimientos.

Los resultados demostraron que no existía un “descreme” de estudiantes entre los establecimientos municipales y particular subvencionado, pero sí de estos últimos hacia los establecimientos privados. Esto último no tiene una implicancia extremadamente relevante para el sistema de educación pública, dada la poca población que realiza este tránsito.

Sin embargo, estos resultados destacaron la importancia de la estrecha relación entre el rendimiento y el grupo de compañeros que tiene un estudiante. Así se pudo observar en el caso de

la prueba de matemática, donde los estudiantes que migraron desde la dependencia municipal a la particular subvencionada obtuvieron un mejor rendimiento relativo en el SIMCE de 2° medio en comparación con sus compañeros de SIMCE 8° básico, dado a que se integraron a establecimientos con estudiantes con mejor desempeño.

Esto enciende las alarmas sobre las diversas políticas y programas que pueden estar favoreciendo la segmentación de nuestro sistema educativo, como el financiamiento compartido, la selección de alumnos y la selección de establecimientos. Estas políticas educativas producen a mediano plazo una selección de los estudiantes entre buen y mal desempeño, lo cual provoca que las brechas de rendimiento entre ambos grupos aumenten en mayor proporción que si las políticas favorecieran la constitución de grupos más heterogéneos.

A través de la selección de estudiantes a partir de 7° grado, estamos acrecentando la posibilidad de la segregación en función de los logros de aprendizaje. El financiamiento compartido favorece la segmentación por nivel de socioeconómico, entre familias que pueden o no pagar. Y las políticas focalizadas pueden dejar fuera del acceso a estos beneficios a un importante número de estudiantes provenientes de sectores vulnerables que se distribuyen heterogéneamente en el sistema, debido a que pueden estar asistiendo a establecimientos que están “fuera de foco”.

En relación a la prueba de selección universitaria (PSU), las diferencias de puntajes entre estudiantes CH y TP deja en evidencia la gran brecha a nivel de aprendizajes del currículum básico nacional entre ambas modalidades. Las políticas curriculares deberían considerar la disminución de estas diferencias a través de la inclusión de competencias genéricas comunes a ambas modalidades, que sitúe a los estudiantes en igualdad de condiciones respecto a sus posibilidades de acceso a la educación terciaria.

Por otro lado, al comparar los puntajes PSU por dependencia, podemos notar que los colegios particulares pagados sobrepasan en gran medida los establecimientos con financiamiento público, lo cual es un indicador indirecto del rendimiento de los estudiantes según NSE. De esta manera, si la PSU es la puerta de entrada a la educación superior, estamos en presencia de una inequidad social que reproduce el NSE de los estudiantes, en el punto inicial de su carrera laboral-profesional.

A nivel de evaluaciones internacionales, los resultados de PISA muestran que los estudiantes chilenos en general están por debajo al rendimiento de los estudiantes pertenecientes a los países que conforman la OCDE. Además, los resultados de la prueba PISA arrojan nuevamente luces de la fuerte relación que hay en Chile entre los resultados y el NSE de los estudiantes. Asimismo, nos confirman que al igual que en la mayoría de los países de América Latina, las mayores diferencias de rendimiento se observan entre las escuelas más que al interior de éstas, donde el aspecto socioeconómico y cultural es determinante en el rendimiento de los estudiantes.

IV. EQUIDAD: La educación media como igualadora de oportunidades.

El objetivo de contar con un sistema educativo más equitativo ha estado presente en la política educativa desde 1990. Como se vio en el Capítulo I sobre el marco de las políticas para la Educación Media (EM), en la década del 90 al 2000 la equidad tuvo su expresión en el aumento de la cobertura y en la década siguiente, la estrategia ha sido la de implementar programas que asignan recursos adicionales de manera focalizada, en base a la selección de liceos según criterios de vulnerabilidad definidos previamente, tales como Liceos Prioritarios y Liceos Preferentes. También se han focalizado recursos hacia los alumnos más vulnerables a través de las becas de apoyo a la retención y la subvención pro-retención³⁹. Estos programas se basan en el principio que, dadas las diferencias en términos de competencias y capital cultural con que llegan los estudiantes a la EM, se debe entregar insumos diferentes para llegar a resultados equivalentes entre todos los alumnos, independientemente de su NSE.

Las estrategias para contrarrestar la inequidad normalmente involucran redistribución de recursos, por lo que frecuentemente se trata de un asunto político que despierta resistencias desde algunos grupos de interés. Sin embargo, desde la perspectiva de la política pública, las estrategias de focalización son adecuadas en tanto que concentran la asignación de los recursos en los grupos que más los necesitan y se reduce el riesgo de que se beneficien quienes no los necesitan. Los programas focalizados han ido ajustando los mecanismos de focalización de modo de reducir los errores tanto de exclusión como de inclusión.

En capítulos anteriores se analizaron cifras que muestran que ha habido progreso en el SE en materia de acceso, cobertura y eficiencia, entre otros aspectos. En este capítulo analizaremos estas y otras variables, en la perspectiva de determinar si los logros y oportunidades han alcanzado a todos los estudiantes, independientemente de sus antecedentes familiares. En este capítulo se evalúa de manera indirecta, los efectos de las políticas tanto focalizadas como universales sobre la equidad.

4.1. Qué entendemos por equidad.

En este documento entenderemos que un SE equitativo es aquel que asegura a todos los estudiantes, independientemente de sus condiciones de origen, las condiciones/competencias necesarias para que completen la EM con las competencias que necesitan para enfrentar la vida

³⁹ La Subvención Escolar Preferencial (SEP) es un programa que por su amplitud y la cantidad de recursos de inversión en cada alumno, podría tener un impacto importante en la equidad. Sin embargo, su cobertura se aplica exclusivamente a la Educación Básica (EB), llegando eventualmente a la EM en tanto cubrirá los 7° y 8° de EB. Más sobre esto más adelante.

adulta, la cual hoy en día es el requisito mínimo para que logren insertarse con éxito ya sea en la ES o en el mercado laboral, aumentando sus oportunidades de bienestar y calidad de vida⁴⁰. Por el contrario, en un SE inequitativo los resultados y logros que un estudiante pueda alcanzar están estrechamente asociados a su género, capital cultural, etnia, o ingresos.

Para los efectos de este informe, se considerará que el ingreso (NSE) es el principal determinante de la desigualdad en nuestro país, por lo cual será la variable con que analizaremos la equidad en la EM. En este sentido, los esfuerzos del SE en pro de la equidad serán entendidos como aquellos orientados a reducir la brecha de trayectorias y resultados entre los estudiantes de más altos y más bajos ingresos, promoviendo que los de más bajos ingresos progresen hacia arriba, es decir, hacia la obtención de resultados semejantes a los que obtienen los estudiantes de más altos ingresos. Alternativamente, inequidad aquí será entendida como una alta correlación entre el nivel de ingresos de las familias y las probabilidades de tener éxito o no, en el SE.

En lo que sigue de este capítulo intentaremos responder a las siguientes preguntas: (i) ¿cuán importantes son las desigualdades al interior del SE?; (ii) ¿en qué medida el SE tiene un rol en reducir o potenciar las desigualdades basadas en los antecedentes familiares?; (iii) Hasta qué punto el SE beneficia a los más vulnerables y favorece la movilidad social⁴¹?

4.2. Los más pobres han accedido a la EM, pero no la terminan.

Al observar las cifras promedio para toda la EM, se observan resultados positivos en términos de acceso, permanencia y completación de este ciclo educativo. También hay evidencias de que la expansión de la matrícula ha favorecido la equidad, en tanto que el crecimiento se debe en gran medida a la entrada de los grupos de menores ingresos al SE. Así, desde 1990 se ha producido un aumento gradual y sostenido de la cobertura de la EM en todos los quintiles de ingreso, siendo mayor el aumento en los tres quintiles de menores ingresos, que representan el 60% más pobre de los hogares (CASEN, 2006).

Entre el 2000 y el 2006 la cobertura del primer quintil (los más pobres) aumentó en 9 puntos porcentuales mientras el 5º quintil aumentó sólo en 3, lo que significa que la expansión y aumento de cobertura del nivel medio ha permitido un mayor acceso a los sectores más vulnerables y consiguientemente, ha implicado una disminución de la brecha entre ambos (del 25 % al 19% en seis años).

⁴⁰ Siguiendo la conceptualización de la OECD, equidad en el SE tiene dos dimensiones: (i) justicia, implica que variables personales como el género, la etnia o el ingreso familiar, no debiera ser un obstáculo para el éxito educativo y (ii) inclusión, implica que se debiera asegurar un estándar educativo mínimo igual para todos los estudiantes (OECD, *Ten Steps to Equity*, 2007).

⁴¹ Estas preguntas están basadas en un modelo para medir el grado de equidad/inequidad de los SE, el cual se construyó a partir de una tipología multidimensional de indicadores. En: Demeuse, M.; Baye, A.; Straeten, M.E.; Matoul, A. and Nicaise, J., 2005, *Equity in Education: A Typology of European Educational Systems*, AERA, Montreal.

Aún cuando un mayor número de estudiantes de bajos ingresos (primer quintil) se han incorporado al sistema educativo, la cobertura en los quintiles bajos es aún insatisfactoria y muy por debajo de los quintiles altos. Así, tenemos que, mientras en el quintil más pobre la cobertura neta en la enseñanza media conforme a la CASEN es de un 63%, en el quintil más rico alcanza al 82%.

En cuanto a la completación de la EM y en consecuencia, de los 12 años de escolaridad que establece la ley, entre 1990 y 2006, se produjo un incremento significativo, especialmente en los segmentos de menores ingresos, de la población entre 20 y 24 años que ha culminado a lo menos la EM. Sin embargo, este porcentaje es significativamente menor para los jóvenes que pertenecen al 40% más pobre de hogares, en relación al resto de los hogares (CASEN 2006). Esto indica que más jóvenes provenientes de los hogares de bajos ingresos han accedido a la EM, pero no todos logran completar el ciclo.

Para cuantificar la magnitud de la deserción, sabemos que de la cohorte 2001-2006 no egresaron de la EM un total de 46.565 alumnos, lo que equivale a un 17,5 % de los estudiantes de esa cohorte, la mayoría de ellos de los grupos de menores ingresos. Estas cifras muestran que como país, tenemos problemas cuando los sectores más pobres de la población no logran completar la EM y por lo tanto, carecen de una educación adecuada como para enfrentar su vida adulta de manera satisfactoria.

En relación a este punto no está de más recordar por qué es importante que todos los ciudadanos cuenten con una educación adecuada. En primer lugar, muchos estudios han demostrado que la educación es la variable de mayor relevancia en la determinación de la desigualdad. Por otra parte, los beneficios de una mayor equidad educativa son de una variada índole y van desde los beneficios económicos – mayor competitividad –, a los sociales – mayor estabilidad – a los individuales – mayores ingresos, mayor bienestar y mejor calidad de vida (Levin, 2002). Entre los beneficios individuales, los datos CASEN muestran que una persona sin EM completa gana un sueldo que es 23% inferior al de una persona con EM completa. A su vez, una persona con estudios superiores gana un 70% más que una que cuenta sólo con EM (CASEN 2006).

Dado el nivel de desarrollo económico y social que ha alcanzado nuestro país, que premia la mayor cantidad de años de educación con mejores niveles de sueldo y es el país en América latina en el cual el peso de la educación como factor de desigualdad aumentó con más fuerza en la última década. A principios de los 90 el 37% de la distribución del ingreso se explicaba por la educación y a inicios de los 2000, lo hacía el 48%. En cuanto a las tasas de retorno, mientras que la de la EB aumentó de 8 a 9%, la de la EM bajó de 15 a 13%. Esto último se explicaría por la masificación de este nivel educativo, que hace bajar su “precio” (Contreras y Gallegos, 2007). Esto implica que las personas requieren cada vez más años de educación – ya no basta con completar la

EM – para obtener buenos salarios. Hoy se necesitan algunos años de de estudios post-secundarios para lograr salarios que antes se pagaban por la EM completa⁴².

4.3. Estratificación de estudiantes por NSE y efectos en los resultados de aprendizaje:

Los estudiantes de bajos ingresos enfrentan grandes dificultades para funcionar en el Sistema Educativo (SE) y para terminar esta experiencia con éxito. El SE no cuenta con todos los mecanismos necesarios como para responder a sus necesidades y la completación de la escolarización representa barreras determinantes para ellos. Según un estudio OCDE sobre datos PISA, estudiantes de 15 años de los quintiles más pobres tienen el doble de probabilidades de ubicarse en el cuartil más bajo de desempeño en lectura y ciencias y 3 veces más probabilidades de ubicarse en el cuartil de desempeño más bajo en matemática (OCDE, 2001 y 2004b). La integración de estudiantes de distinto NSE en las escuelas y cursos tiende a mejorar estas probabilidades para los de ingresos bajos⁴³. Esta integración no es lo habitual en nuestro SE, como veremos a continuación.

Estratificación: en general, el SE chileno tiende a segregar a los estudiantes en función de su NSE de origen, lo que se va produciendo desde muy temprano en la vida escolar a través de varios mecanismos, siendo los más directos la selección de escuelas por las familias, la selección de familias por las escuelas, la selección entre TP y CH y el financiamiento compartido, que agrupa a los estudiantes según su capacidad de pago (Valenzuela, 2008). El efecto de esta selección es un primer nivel de segmentación por dependencia y por modalidad educativa (TP y CH).

Dependencia: la estratificación de alumnos entre los distintos tipos de dependencia en función del ingreso es clara, según se muestra en la Tabla 4.1 que sistematiza la distribución de quintiles de ingreso por dependencia.

⁴² Entre sus recomendaciones, la Comisión para la Formación Técnico-Profesional incluyó la de aumentar los años de escolaridad de la población a 14 como mínimo (Informe Ejecutivo).

⁴³ Según el modelo de estratificación educacional, la educación puede cumplir dos funciones opuestas en el proceso de estratificación: la transmisión de ventajas y desventajas del origen social y la contribución al logro individual independientemente del origen social. OCDE, 2007.

Tabla 4.1: Tasa de matrícula de estudiantes entre 14 y 18 años de edad por dependencia y NSE

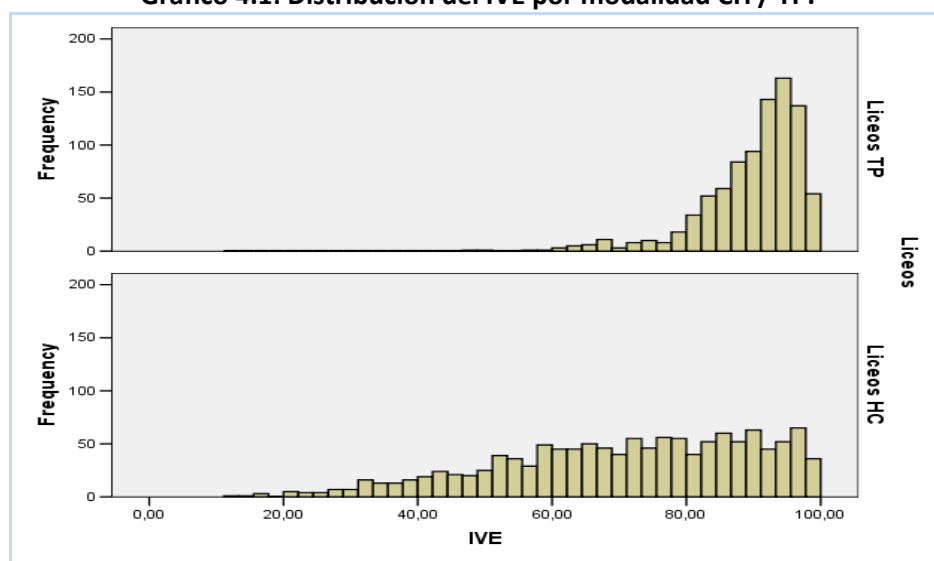
	MUN	PSUB	PPAG
Q1	35,1%	21,3%	4,2%
Q2	29,1%	23,5%	3,1%
Q3	18,1%	21,1%	4,8%
Q4	12,2%	21,0%	12,5%
Q5	5,5%	13,0%	75,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos CASEN 2006.

En éste se observa que la mayoría de los estudiantes pertenecientes al 20% más pobre de los hogares (Q1) asisten a liceos M, 35,1% de ellos pertenecen al Q1 y 29,1% al Q2. En los liceos PS se distribuyen de manera prácticamente homogénea estudiantes de los Q1 a Q4, representando ingresos medios y bajos, habiendo una mayoría del Q2. En los liceos PP el Q5, los ingresos altos, representa la significativa mayoría.

Modalidad: la estratificación por modalidad CH o TP se puede ver en el Gráfico 4.1, en el que se observa que los estudiantes que eligen una formación técnica pertenecen a los ingresos más bajos medido por el Índice de Vulnerabilidad Educativa (IVE) que elabora la JUNAEB⁴⁴. En el caso de la EMTP, la mayor parte de los que están estudiando la alternativa técnico profesional cuentan con índices de vulnerabilidad educativa (IVE) altos en relación con la opción científico humanista.

Gráfico 4.1: Distribución del IVE por modalidad CH / TP.



Fuente: PPT MINEDUC, 2008

⁴⁴ El IVE es elaborado por JUNAEB en base al ingreso familiar, estudios de la madre y el padre e indicadores educativos y se utiliza en primera instancia para la distribución de la alimentación escolar complementaria y otros recursos focalizados.

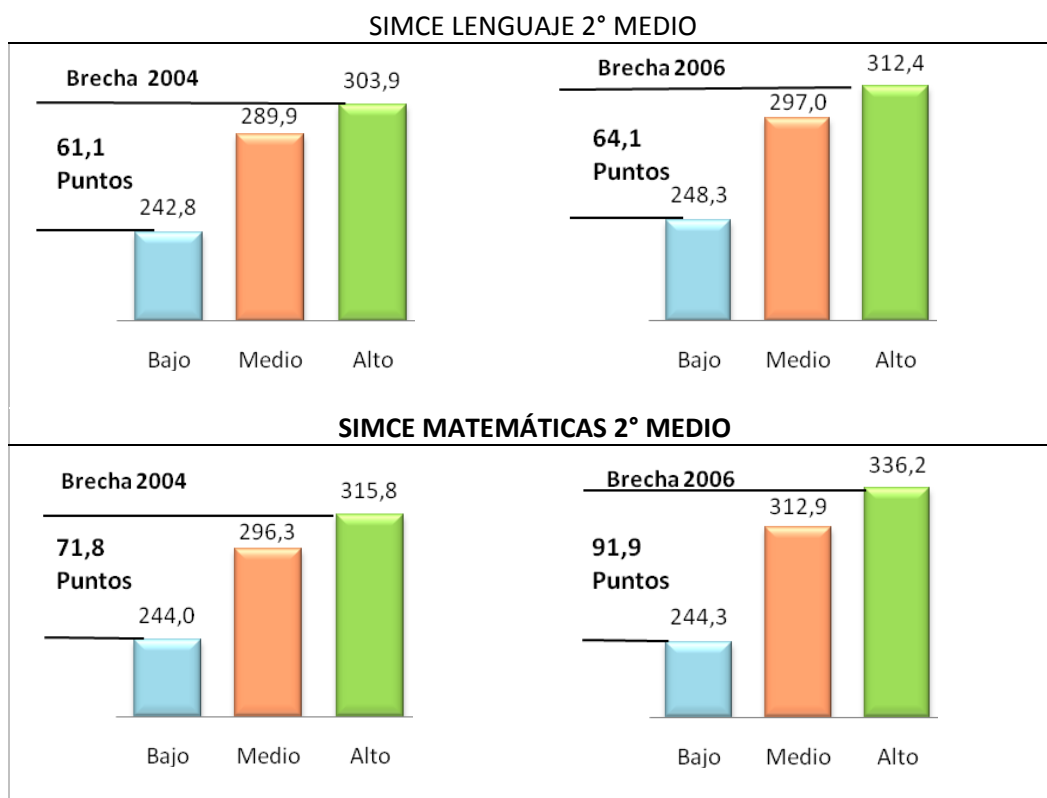
De acuerdo a la información de la Casen 2006, el 45% de los que se encuentran estudiando la educación media científico humanista pertenecen a los dos primeros quintiles, representando los ingresos más bajos, mientras que para la educación técnico profesional el 64% se encuentra en dichos quintiles.

La elección entre TP y CH se realiza a una temprana edad, a veces antes de los 14 años, al matricular al estudiante en 1° EM en un liceo TP o CH, que determinará su vida futura de manera bastante irreversible dada la escasa flexibilidad de nuestro sistema educativo, como veremos a continuación que no permite a los estudiantes transitar entre ambas modalidades.

Aprendizaje y brechas por GSE: el efecto más inmediato de la segregación de estudiantes por NSE que interesa detectar es el que se produce sobre los resultados de aprendizaje.

El SIMCE ha proporcionado evidencias de manera recurrente respecto a la brecha de rendimiento entre los distintos Grupos Socioeconómicos (GSE). Para dimensionar esta brecha en las evaluaciones aplicadas a los 2°EM en 2004 y 2006, se construyó un indicador de GSE para cada estudiante incluyendo las variables años de educación de la madre, años de educación del padre e ingreso familiar. Este indicador es diferente al que utiliza el SIMCE, que trabaja sobre un índice de vulnerabilidad por escuela y tiene la ventaja de que le da más peso al GSE del alumno que al de la escuela.

Gráfico 4.2: Brechas de rendimiento en lenguaje y matemática, 2°EM, por GSE.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIMCE

Como se observa en el Gráfico 4.2, hay brechas importantes entre GSE alto y bajo, en los dos años evaluados, tanto en lenguaje como en matemática. Por otro lado, la brecha ha tendido a aumentar entre el 2004 y el 2006, más significativamente en matemática que en lenguaje.

Un análisis más detallado de las brechas muestra que han aumentado las brechas entre los resultados de los alumnos del GSE bajo en comparación con los alumnos del GSE alto entre las evaluaciones SIMCE 2004-2006. La brecha más alta se dio en la prueba de matemáticas de segundo medio 2006, donde ésta se acrecentó en 20 puntos más.

Para efectos de comparación de estos datos con los que entrega el Mineduc es necesario destacar que en el presente análisis los GSE donde se distribuyeron los estudiantes fueron conformados a partir de los datos familiares de los alumnos, en cambio, el MINEDUC los construye sobre los datos familiares y el IVE del establecimiento al que asiste el alumno. Teniendo en cuenta estas diferencias de metodología, es posible interpretar las diferencias que entre ambos análisis. Por ejemplo, la brecha entre en la prueba de lenguaje y matemática del SIMCE 2006, bajo el modelo del MINEDUC es de 78 puntos para lenguaje y de 109 puntos para matemáticas. Lo que vuelve a reafirmar el “efecto pares” que se produce en nuestro sistema dado la segmentación socioeconómica que hay entre los establecimientos, así los establecimientos que congregan a estudiantes más vulnerables tienen menos posibilidades de mejorar sus resultados, en cambio los que concentran a un número mayor de estudiantes de nivel socioeconómico alto y son más homogéneos tienen mayor probabilidad de aumentar o mantener su posición privilegiada.

Por otro lado, existe la posibilidad de que muchos estudiantes que pertenezcan a un GSE bajo, pero que estén en un establecimiento con IVE bajo sean considerados en un GSE medio-bajo o alto, lo cual a nivel de política educativa puede significar que la elección de los establecimientos de manera focalizada y por medio del indicador al SIMCE deje fuera un número importante de estudiantes que tienen bajo desempeño pero que se encuentran en establecimientos de baja vulnerabilidad que están “fuera de foco”.

Alta variabilidad entre establecimientos: la estratificación de estudiantes se manifiesta en que la variabilidad medida por el NSE es mayor entre las escuelas que al interior de éstas. Es decir, al interior de las escuelas tiende a producirse una distribución más homogénea de estudiantes que entre las escuelas, cuando se mide por el NSE.

Las evidencias aportadas por los estudios de PISA que analizamos en el Capítulo III, sobre Calidad de los aprendizajes, sugieren que la temprana estratificación por NSE (*early streaming*) está asociado con una menor equidad en los resultados y muy a menudo, con resultados generales más bajos⁴⁵. Estas evidencias sugieren que es la segmentación y concentración por NSE en las escuelas, que genera mayor variabilidad de NSE entre las escuelas que al interior de ellas, podría ser una de

⁴⁵ En base a los datos de PISA 2000, Chile está clasificado en el grupo de países con baja equidad entre escuelas, la que es medida por la relación entre la variabilidad del NSE entre escuelas y al interior de las escuelas (OECD, 2005).

las variables que estaría a la base de los persistentes y estables bajos resultados en las evaluaciones nacionales e internacionales.

4.4. Trayectorias escolares y limitación de oportunidades

El análisis de las trayectorias educacionales permite entender el logro educativo como una serie de transiciones condicionales acumulativas, en donde las transiciones más tempranas condicionan las transiciones más tardías. La importancia de asegurar trayectorias exitosas radica en que los eventos críticos tales como la repitencia o el retiro temporal en cada nivel educativo tienen efectos sobre las decisiones posteriores. Mientras más temprano el evento crítico, más determinante el efecto sobre las decisiones subsecuentes y la continuidad de las trayectorias educativas. La decisión por la modalidad TP o CH es un evento crítico que determina de manera significativa las decisiones posteriores, como ingresar a la Educación Superior o al mercado laboral (ML). Más allá de que la EMTP puede ser una opción adecuada y necesaria para los más pobres, al tomar esta decisión los jóvenes están tomando con una alta probabilidad, la decisión de no seguir estudios superiores. El análisis de trayectorias por NSE permite determinar en qué medida el origen social influye en la trayectoria educacional y laboral, es decir, qué tan equitativo o inequitativo es el SE y en qué medida favorece la movilidad social.

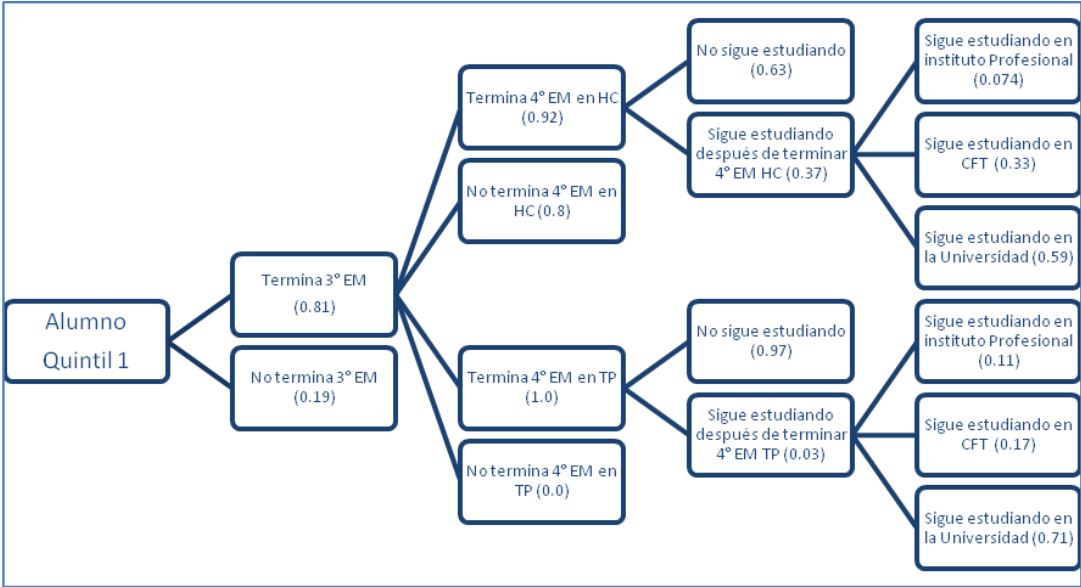
Metodología para el cálculo de trayectorias:

El análisis de trayectorias que se muestra en el Gráfico 4.3 se hizo sobre la base del panel Casen elaborado por la Universidad Alberto Hurtado. Se consideró como punto de partida a los alumnos de 4° medio del año 2001 para poder seguir su trayectoria hasta el año 2006. A partir de este grupo de estudiantes se determinó el porcentaje de estudiantes de colegios científicos humanista y técnicos profesionales, el porcentaje de estudiantes que terminó 4° medio y el porcentaje que no lo terminó. Posteriormente estos mismos alumnos fueron observados en el 2006 y se determinó su nivel de educación; específicamente, % de alumnos que habían terminado 4 medio pero no siguieron estudiando y % de alumnos que estudiaron después de 4 medio en un centro de formación técnica, instituto profesional o universidad.

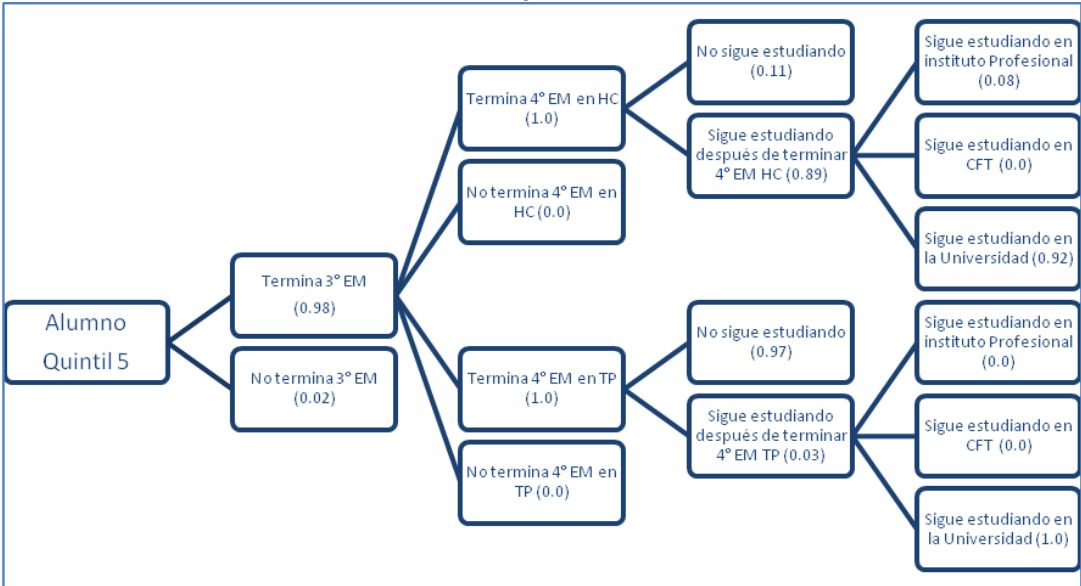
No fue posible seguir a este mismo grupo hacia atrás, ya que en el año 2000, año en el cual dichos estudiantes estaban en tercero medio, no existe una pregunta específica en la encuesta CASEN sobre el curso desarrollado en dicho año, razón que no nos permite saber el número de estudiantes que no termina tercero medio. Por este motivo, se tomó la decisión de trabajar con una cohorte generacional distinta para estimar el porcentaje de estudiantes que no termina tercero medio y el porcentaje que sí lo termina.

El Gráfico 4.3 muestra las trayectorias educativas de los mismos estudiantes, que pertenecen a los quintiles más ricos (quintil 5) y pobres (quintil 1) del país. Al comparar ambas trayectorias se pueden ver las diferencias en cuanto a los eventos críticos más probables dependiendo del NSE. Así, se puede observar que la probabilidad de que un estudiante del quintil más rico (Q5) termine tercero medio es de 0.98, mientras que la de un estudiante del quintil más pobre (Q1) es de sólo 0.81.

Gráfico 4.3: Probabilidad de trayectorias educativas - Quintil 1



Probabilidad de trayectorias educativas - Quintil 5



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos Panel CASEN 1996, 2001, 2006 elaborada por el Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado.

Cabe señalar, dada las limitaciones de los datos, que no se pudo realizar el análisis a partir de primero medio, por lo cual esta primera probabilidad está dada sobre una población que ya tuvo otros dos procesos de selección, en primero y segundo medio.

Siguiendo con el análisis, la probabilidad de que un estudiante del Q1 y del Q5 de tercero medio en la modalidad CH llegue a estudios post secundarios es de 0.21 ($0.81*0.92*0.37$) y 0.87 ($0.98*1.0*0.89$) respectivamente y para los estudiantes de tercero medio del Q1 que cursan en un establecimiento TP son de un 0.13. Esta brecha en probabilidades de éxito y de oportunidades entre estudiantes de distinto NSE se va ampliando a medida en que se seleccionan trayectorias más competitivas o más complejas. Así la probabilidad de que un estudiante del Q1 en tercero medio, de un establecimiento TP llegue a la universidad es de sólo el 0.09. Contra un 0.80 de un estudiante de tercero medio del Q5 y de un establecimiento CH.

Los datos sobre las trayectorias probables por quintil de ingreso nos permiten concluir que no obstante los esfuerzos, las políticas para la EM no han sido lo suficientemente efectivas como para independizar las trayectorias del nivel de ingresos. Los programas focalizados aparecen como esfuerzos insuficientes e inapropiados dadas la magnitud y predictibilidad del problema de la deserción de los quintiles de ingresos bajos a lo largo de la trayectoria educativa.

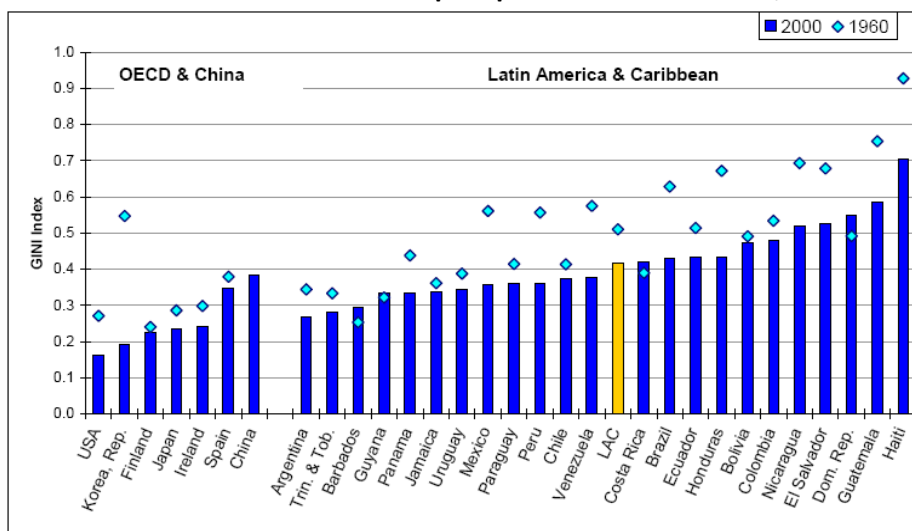
4.5. Barreras para lograr un SE más equitativo.

El SE chileno se rige por un marco legal que regula la oferta y la demanda otorgando un amplio margen a las opciones individuales e institucionales, tales como la posibilidad de las familias de elegir la escuela, la posibilidad de que las escuelas seleccionen a sus estudiantes (LGE/2009) y el financiamiento compartido (Ley de Subvenciones/2003), lo cual podría contribuir a perpetuar la inequidad, a no ser que se complementara con políticas para compensar la segmentación que introducen.

Asimismo, la elección entre las dos modalidades – TP y CH – también es un factor que atenta contra la equidad. La edad en que deben elegir, lo irreversible de esa elección, la calidad de la educación general ofrecida en ambas modalidades y las expectativas asociadas a cada una de ellas son factores que se relacionan estrechamente con la inequidad, por el determinismo que introduce, por ejemplo, al limitar las posibilidades de educación superior a los que optaron por TP.

Las políticas aquí mencionadas están listadas entre las políticas de alto riesgo para la equidad, según la OCDE (OECD, 2007) y éstas podrían contribuir a explicar la persistencia de la desigualdad en nuestro país. El coeficiente de Gini-educación, que mide la equidad en los SE, muestra que en Chile: 1) el índice de equidad es menor al promedio de América Latina y el Caribe y 2) el avance en materia de equidad ha sido casi insignificante entre 1960 y el 2000. Ver Gráfico 4.4.

Gráfico 4.4: Índice Gini-Educacional para población de 15 años +, 1960 – 2000.



Fuente: Thomas, Wang, and Fan (2003). En *Education in Latin America and the Caribbean: A Statistical Profile*, Inter-American Development Bank, 2006

Según las evidencias aquí analizadas, la inequidad persistente afecta a los estudiantes de bajos ingresos y muestra que las políticas de las últimas décadas han favorecido la movilidad para muchos, pero aún permanece un segmento de pobreza dura, probablemente los que han entrado más tardíamente al SE, para los cuales el SE no ayuda a favorecer su progreso económico y la movilidad social.

Conclusiones.

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, los factores que contribuyen a la segmentación en el SE son muchos, y se manifiestan en segmentación por NSE según la dependencia de los establecimientos, en la segmentación entre estudiantes que eligen la modalidad TP y la modalidad CH y en los resultados del SIMCE, altamente segmentados por NSE. Todas estas evidencias de la segmentación de nuestro SE se encadenan para terminar en el factor más determinante para la vida futura de los jóvenes hoy día, que es la completación de la EM. Para lograr una EM más equitativa y que todos la completen se deberán abordar todos los factores que contribuyen a la segmentación y orientar las soluciones hacia el logro de la completación universal.

La segmentación al interior del SE también contribuye a perfilar trayectorias educativas altamente predecibles según el nivel de ingresos de cada estudiante, de manera que mientras que a los de altos ingresos se les abren oportunidades a lo largo de trayectorias escolares exitosas, de completación de la EM y de acceso a la educación superior, a los de bajos ingresos se les van cerrando de manera acumulativa, dependiendo fuertemente las oportunidades posteriores de los eventos críticos tempranos, tales como repitencias, deserción antes de terminar la EM o la elección de la modalidad TP.

Como vimos en el Capítulo I sobre las políticas para la EM, los factores que determinan la segmentación no están solamente en la sala de clases, sino que forman parte de los mecanismos de regulación del SE como son la selección de escuelas, la selección de alumnos, el financiamiento per cápita y el financiamiento compartido. Desde esta óptica, los programas focalizados, que constituyen el foco central de las políticas a partir del 2000, no son suficientes para contrarrestar los efectos devastadores de la segmentación en los estudiantes de bajos ingresos y en el SE en general debido a su escaso alcance y a su baja efectividad.

La información aquí analizada parece sugerir que la estrategia a seguir pareciera ser la de dar énfasis a programas de mejoramiento universal, tales como el ajuste curricular y si la opción sigue siendo por los programas focalizados, estos deben aumentar la escala – pasar del macetero al potrero – y deben mejorar su efectividad e impacto.

V. Calidad de los docentes: La calidad de un sistema educativo tiene como límite la calidad de sus docentes.

Según lo ha demostrado la investigación, la variable más directamente relacionada con la calidad de la educación son los docentes (Barber y Mourshed, 2007). Un buen currículo y los contextos mejor equipados no son suficientes para lograr los estándares de aprendizaje competitivos a nivel nacional e internacional, como los que el país ambiciona. Su puesta en acción depende de los profesores, de sus capacidades y competencias. Como se vio en el Capítulo I sobre las políticas, en Chile no es posible hablar de “una política” hacia los docentes puesto que las regulaciones y medidas que los afectan no han respondido a una visión estratégica respecto a este sector. Con la excepción de los factores que dicen relación con la estabilidad de los cargos y los reajustes de remuneraciones⁴⁶, los factores relevantes para la regulación de la calidad de los docentes presentan un panorama irregular, con áreas que significan avances importantes, como el Sistema de Evaluación Docente y otras que han sido relegadas a segundos planos, como la selección de los aspirantes a ser profesores y la desarticulación y la baja calidad de la oferta de formación continua, incluyendo en este concepto la formación inicial de los docentes.

Los problemas que determinan una calidad docente menos que aceptable no son únicos al sistema educativo chileno, y el Informe McKinsey entregó a fines de 2007 unas recomendaciones para los países con cuerpos docentes débiles, basadas en la experiencia de los países de mejor desempeño educativo del mundo (Barber y Mourshed, 2007). Este informe identificó tres factores que caracterizan a los países que según la OCDE, han tenido éxito en mejorar los resultados educativos, todos ellos relacionados con el factor docente. Estos son: (i) atraer a las personas más competentes y motivadas para ejercer la docencia; (ii) ofrecer oportunidades de desarrollo profesional para convertirlos en docentes efectivos y (iii) asegurar mecanismos de apoyo al trabajo de aula para brindar la mejor instrucción posible a todos los estudiantes.

En Chile, el nivel de desarrollo de estos tres factores es desigual y sobre todo, hay una desarticulación entre los esfuerzos conducentes a una trayectoria de desarrollo profesional docente continuo.

Por su parte, el estatuto docente apunta en sentido contrario al desarrollo de los tres factores mencionados en tanto impone un marco, casi una camisa de fuerza, que rigidiza la administración e impide la realización de ajustes como los que han resultado exitosos en los países de mejor desempeño educativo, tales como las escalas salariales más planas, asociadas a desempeño y la

⁴⁶ Entre los beneficios logrados por los docentes en el ámbito de sus condiciones gremiales, se encuentran, entre otros, una sostenida alza de los salarios reales, que entre 1990 y 2003 mejoraron en un 156%, lo que fue acompañado de un proceso de gradual recomposición de la estructura de los salarios docentes y un estatuto docente que incluye condiciones laborales cada vez más protegidas.

posibilidad de desvincular de la enseñanza a los profesores de bajo desempeño. El estatuto docente también premia “... la asistencia a cursos de perfeccionamiento independiente de su calidad, relevancia, pertinencia y expresión en el mejoramiento de las prácticas de enseñanza” (Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente, 2006).

La captación de estudiantes de pedagogía entre los más aptos y competentes es uno de los aspectos débiles y críticos entre los factores que afectan la calidad de los docentes. En el 2005, el Informe de la Comisión sobre Formación Inicial Docente señaló la necesidad de “...establecer requisitos de ingreso más exigentes ya que la calidad académica de los estudiantes que ingresan a las carreras de pedagogía es un factor importante en la formación académica de calidad”.

Respecto a las oportunidades de desarrollo profesional, incluyendo la formación inicial y la formación en servicio, la calidad de la oferta es en general deficiente, habiendo sido considerada la formación inicial como la “hermana pobre” de las políticas educacionales (Cox, 2009).

Finalmente, los apoyos de aula se han implementado en el marco de los programas focalizados como LPT y Liceos Prioritarios, en los que se presta apoyo a través de supervisores o a través de la contratación, por los propios liceos, de asistencia técnica externa (ATE) han tenido muy baja cobertura y no cuentan con evaluaciones que permitan certificar su efectividad..

El Sistema Educativo necesita asegurar que quienes entren a estudiar pedagogía sean jóvenes bien preparados y a la vez, necesita captar y retener a los mejores profesores para atender las escuelas y liceos. Finalmente, necesita ofrecer opciones de desarrollo profesional de buena calidad y articuladas entre sí, de modo de permitir el desarrollo de trayectorias formativas acumulativas.

Sin perjuicio de la responsabilidad que les cabe a las escuelas de pedagogía en el mejoramiento de la calidad de los profesores, existen algunos mecanismos que son resorte del Ministerio de Educación, que ya están siendo implementados para lograr estos objetivos. La Prueba de Selección Universitaria (PSU) entrega información sobre el nivel de competencias de los estudiantes que ingresan a las carreras de pedagogía, el programa Inicia contempla pruebas de habilitación para profesores y por su parte, la evaluación de los docentes en ejercicio entrega información sobre las competencias de quienes están enseñando.

En esta sección se presenta una breve descripción del perfil de quienes ingresan a las pedagogías según la información que arroja la PSU, una reseña de los aspectos pendientes relacionados con la formación continua y un perfil de los docentes en ejercicio, que entrega el sistema de evaluación de docentes, como elementos de base para la formulación de medidas de mejoramiento.

Selección de estudiantes de pedagogía: al igual que en muchos otros países, en Chile la mayoría de quienes se presentan para estudiar carreras de pedagogía son personas que tienen pocas posibilidades de ser exitosas en otras carreras, tienen un bajo nivel de competencias generales y la pedagogía no es su primera opción. El instrumento utilizado para medir las competencias y conocimientos de los postulantes para eventualmente poder identificar a los más

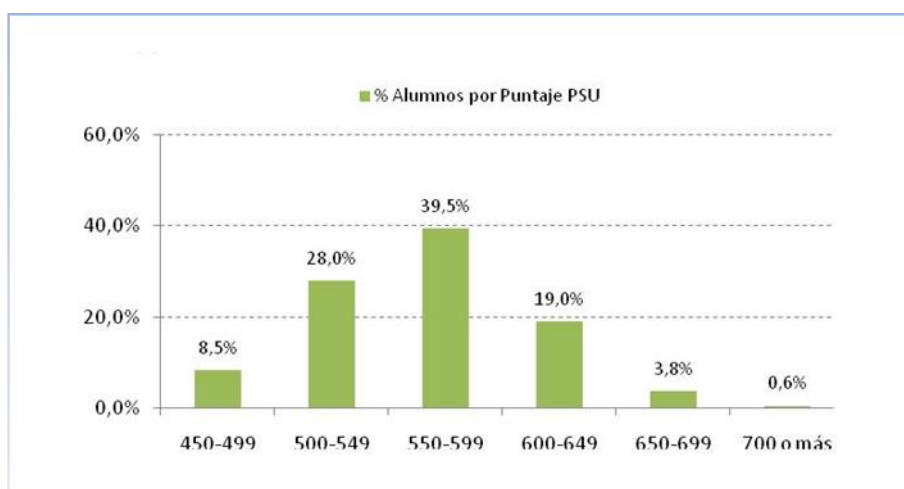
aptos para las carreras de pedagogía es la Prueba de Selección Universitaria (PSU), cuyos resultados generales fueron analizados en el capítulo III sobre la calidad de la educación.

De acuerdo a los últimos resultados de la aplicación de la PSU en 2008, sólo el 20% de los seleccionados en Pedagogía superó los 600 puntos en esta prueba (DEMRE, 2008). En términos concretos, esto se traduce en haber contestado correctamente, no más de 26 de las 150 preguntas que incluyen las pruebas de matemáticas y lenguaje. Ese es el nivel académico del 45% de los jóvenes que fue seleccionado en alguna de las 185 carreras de educación que se imparten en las universidades tradicionales. Este dato se complementa con que el 80% de los estudiantes aceptados, tuvieron menos de 600 puntos, o sea, contestaron como máximo, 58 de estas preguntas⁴⁷.

Aún cuando se han mantenido dentro de los tercios de resultados medios y bajos, los promedios de puntajes de la PSU para ingresar a carreras de pedagogía entre los años 1998 al 2003 han experimentado un relativo aumento.

Es importante considerar que los alumnos seleccionados en pedagogías con especialidad tienen puntajes relativamente mejores y se ubican en el tercio medio, ya que casi el 40% de ellos obtuvo un promedio PSU que fluctúa entre los 550 y 599 puntos (en Párvulos el 20,5% y en Básica el 27,2% se sitúan en el tercio medio). El caso de los postulantes a carreras de pedagogía en enseñanza media es semejante, ya que la mayoría de los aceptados obtuvieron puntajes que, según datos del año 2009, se concentran entre los 550 y 599 puntos de la PSU. Ver Gráfico 5.1.

Gráfico 5.1: Puntaje Promedio de Admisión a carreras de pedagogía, Enseñanza Media



Fuente: Educación 2020 sobre datos del consejo de rectores 2009.

⁴⁷ Como referencia podemos señalar que un promedio PSU que supera los 700 puntos equivale a un mínimo de 84 preguntas correctas.

La pedagogía como carrera no siempre está asociada a la vocación, o si se quiere a la pasión por enseñar, como establece un mito popular. De los 10.400 aceptados en las 185 carreras de pedagogía en el 2009, el 59% no tenía como primera opción en la vida ser profesor.⁴⁸ Este dato es importante y es refrendado por el Informe McKinsey en el que se señala que la motivación para estudiar pedagogía y para desempeñarse como docente es uno de los elementos claves de la efectividad de los docentes.

La pedagogía constituye una alternativa para estudiantes de ingresos bajos y medios y para egresados de colegios municipales o subvencionados. En el proceso de admisión del 2005, las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) reportan que un 38% de sus estudiantes de pedagogía pertenecía a los quintiles 1 y 2 y que un 17% pertenecía al quintil 3.

En definitiva, la PSU proporciona información sobre las competencias y conocimientos básicos de los postulantes a pedagogía, es decir, introduce la posibilidad de seleccionar a los mejores antes de estudiar pedagogía, pero no se acompaña de mecanismos de selección que permitan identificar previamente e incentivar a los mejores para estas carreras. Las becas para estudiantes destacados es una iniciativa que apunta en este sentido, pero que es de bajo impacto puesto que alcanza a un porcentaje relativamente bajo de los postulantes. Algunas universidades ofrecen becas para estudiantes de altos puntajes en la PSU, como la Universidad Diego Portales, pero su alcance es bajo en relación a la totalidad de los estudiantes de las pedagogías.

Otro avance en materia de evaluación de la calidad de los profesores es la introducción de la prueba INICIA en 2008, que evalúa las competencias y conocimientos de los egresados de las carreras de pedagogía en educación básica. Esta prueba es necesaria puesto que consistentemente, los egresados de las carreras de pedagogía han presentado deficiencias en áreas como las abstracción matemática y el dominio de expresión escrita, es decir, los nuevos docentes manifiestan debilidades en su formación general⁴⁹. Es lo que pone relieve un estudio según el cual, en base a un seguimiento aplicado a estudiantes de pedagogía -desde que ingresan, hasta que están a punto de entrar al mundo laboral-, estos habrían mejorado sólo un 2% en sus competencias matemáticas y un 4% en lenguaje. Desafortunadamente la prueba Inicia es voluntaria, por lo que no representa un mecanismo de regulación de la calidad docente propiamente validada e institucionalizada.

Aquí es importante señalar que si bien existen los instrumentos de evaluación de profesores antes de la carrera y después de haber estudiado, ninguno de éstos es usado como mecanismo de selección y quienes finalmente se desempeñarán en el sistema educativo no han pasado por ningún filtro o proceso selectivo objetivo y comparable. Al respecto, el informe McKinsey reporta que los países de mejor desempeño realizan rigurosos procesos de selección de aspirantes a profesores y que estos procesos son más efectivos cuando se llevan a cabo antes de entrar a estudiar, y no después.

⁴⁸ En Diario La Tercera por K. Pavez y C.G. Ramos | 11/01/2009

⁴⁹ Ibid

Por otra parte, la LGE introduce con fuerza la necesidad de evaluar a los profesionales no docentes que han sido autorizados a enseñar en establecimientos de educación básica y media por la LGE (Art. 46g), lo que impone la institucionalización de una prueba nacional de habilitación docente que dé garantías de que éstos poseen, además de sus conocimientos disciplinares, condiciones y competencias para enseñar.

Desarrollo profesional docente: el Informe de la Comisión sobre Formación Inicial Docente señaló que en la práctica, no existe un sistema de formación continua, ya que los distintos ámbitos y niveles de formación obedecen a lógicas diferentes y no se coordinan entre sí. El desarrollo profesional debiera consistir en trayectorias formativas que se inician con la formación inicial y continúan a lo largo de la experiencia laboral en la escuela a través de actividades variadas de formación en servicio (Beca et al, 2006). En Chile existen limitaciones en cuanto a la calidad de la oferta formativa y a la coordinación y complementariedad de esta oferta. Al no formar parte de un diseño integrado, no permite la realización de trayectorias basadas en cursos complementarios y acumulativos orientados hacia un perfeccionamiento creciente. Lo que hay son más bien ofertas independientes y desarticuladas que agregan escaso valor a la calidad de los docentes. Por otra parte, existen limitados mecanismos del Estado para asegurar la calidad y pertinencia de la formación que se ofrece en el mercado.

Las opciones de formación continua en Chile son ofrecidas por las universidades, el CPEIP a través de terceros como empresas privadas de capacitación y otros proveedores locales tales como los DAEM. Las modalidades preferidas por los profesores son las dos primeras, como lo demuestra el que de todos los profesores que han realizado algún perfeccionamiento en 2009, 40% lo hizo en alguna universidad y un 24% lo hizo a través de los cursos acreditados por el CPEIP.

La calidad de los cursos de perfeccionamiento es una cuestión pendiente. Al respecto, la ley que crea el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior proporcionó a partir del 2006 un mecanismo que permite avanzar en la dirección correcta, al establecer la obligatoriedad de la acreditación para el caso de las carreras de medicina y las pedagogías. Esto va en la línea de los países de mejor desempeño, los que se caracterizan por tener una regulación muy rigurosa sobre los proveedores de formación docente.

Aún con estos avances, la tarea de mejorar tanto las instituciones oferentes como la oferta es enorme puesto que la realidad imperante respecto de las instituciones formadoras de profesores, *"... salvo excepciones, ... no están formando al profesorado que hoy día se requiere y tampoco son base institucional y profesional como para proveer la formación continua que los nuevos estándares demandan"* (Cox, (2009).

Entre los aspectos pendientes de la formación continua se mencionan el fortalecimiento del rol de las universidades, la articulación de la formación continua con la evaluación docente, la reformulación de los incentivos al perfeccionamiento y la evaluación de la efectividad de la formación continua (Beca et al., 2009).

Finalmente, el problema de Chile respecto de la formación docente continua radica en la falta de vinculación de las distintas iniciativas y ofertas de formación y perfeccionamiento en una política sistémica de desarrollo profesional que articule la formación continua con la formación inicial y con las condiciones de trabajo en el establecimiento (Sotomayor y Walker, 2009).

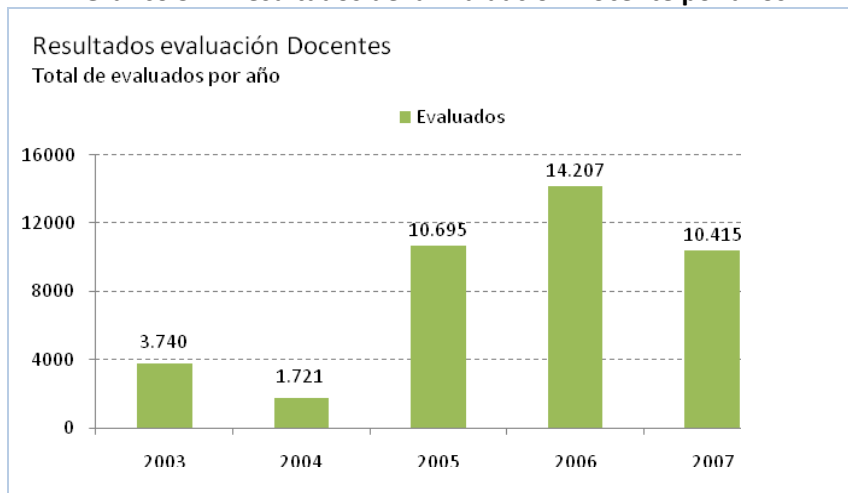
En este punto es necesario incluir en la discusión una nueva demanda en términos de perfeccionamiento que se introduce por la necesidad de habilitar a los alrededor de 50 mil profesores que se desempeñan en 7° y 8° EB como generalistas y que en el marco de la nueva estructura 6:6 pasarán a formar parte de la EM y por consiguiente, deberán contar con una habilitación disciplinar. Aún cuando hay un plazo de 8 años para completar esta tarea, representa una demanda significativa sobre un sistema que, como hemos visto, se caracteriza por una gran desarticulación y por ofrecer una calidad no siempre de acuerdo a las expectativas. El desafío en este ámbito requerirá una planificación estratégica rigurosa de parte del Ministerio de Educación.

Evaluación de los docentes en ejercicio: la evaluación de los docentes en ejercicio representa un avance sin precedentes en una larga historia de transacciones con el gremio docente, formando parte de un acuerdo en el que participaron todas las partes involucradas como la Asociación Chilena de Municipios, el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores. La evaluación **quedó consignada en la Ley 19.961** e inició su implementación el año 2003. Complementariamente y como parte de los acuerdos con el gremio de los docentes, se definió el Marco para la Buena Enseñanza que representan un conjunto de estándares acordados para el desempeño de la profesión docente, base para los procesos de evaluación y de incentivos al mérito.

El número de profesores evaluados cada año hasta el 2007 se aprecia en el Gráfico 5.2. Contando los profesores que se evaluaron el año 2007, el sistema había cubierto más del 50% del total de profesores que debe evaluarse⁵⁰.

⁵⁰ La información que aquí se analiza corresponde a profesores de educación básica y de educación media. No fue posible acceder a información desagregada por nivel básico y media.

Gráfico 5.2: Resultados de la Evaluación Docente por años



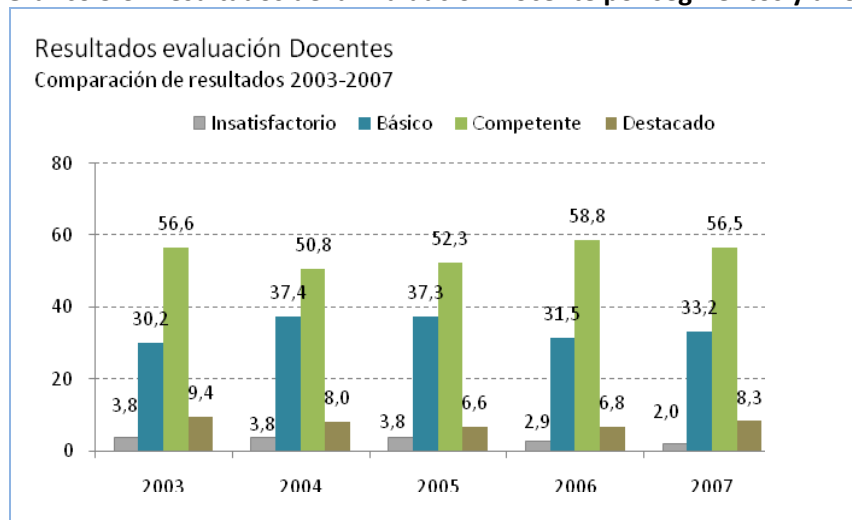
Fuente: Elaboración propia en base a datos CPEIP y Mineduc, Marzo 2008

El proceso 2007 marcó el cierre de un ciclo para un grupo cercano a los 2 mil docentes a quienes les correspondió evaluarse por segunda vez, luego de haber sido los pioneros del proceso en el año 2003. Contó con más de 10 mil 415 profesores que entregaron sus portafolios. El 65% de los docentes evaluados se desempeñan en educación básica. El 35% restante se desempeña en enseñanza media, correspondiente a 3.627 docentes en ejercicio en las áreas de Lenguaje, Matemática, Historia, Biología, Química, Física y Educación Física.

Los resultados ubican a los docentes en segmentos de acuerdo a su desempeño, pudiendo optar a beneficios monetarios de acuerdo al segmento en el que se encuentran. Las clasificaciones o segmentos son: Destacado, Competente, Básico e Insatisfactorio. La principal proporción de docentes evaluados se encuentra dentro del segmento “competente” y una parte muy pequeña del total de docentes, menor al 10%, se encuentra en el segmento “destacado”.

En el proceso 2007 se repite esta tendencia, en donde aproximadamente 5.882 docentes de los más de diez mil evaluados se encuentra en el segmento “competente” y cerca de 870 docentes al segmento “destacado”. En los evaluados por segunda vez el año 2008, que representan un total de 1.912 docentes que ya habían participado de una primera evaluación en el año 2003, se observa que de los docentes que enfrentaron su evaluación en nivel de desempeño previo Básico, el 52,6% mantuvo su resultado, un 43,2% lo subió a Competente y un 4,0% lo bajó a Insatisfactorio.

Gráfico 5.3: Resultados de la Evaluación Docente por segmentos y años



Fuente: Elaboración propia en base a datos CPEIP y Mineduc, Marzo 2008

De quienes enfrentaron su evaluación con un desempeño previo Competente, el 54,9% mantuvo su resultado de Competente, un 3,0% lo subió a Destacado, un 40,8% lo bajó a Básico y un 1,3% la bajó a Insatisfactorio. De quienes enfrentaron su evaluación con desempeño previo Destacado, sólo el 7,0% la mantiene; el 69,5% la baja a Competente y un 23,5% la baja a Básico.

De lo anterior puede concluirse que los docentes clasificados como básicos tienden a mantener o a subir sus resultados; que los competentes tienden a mantener o bajar sus resultados; y que los destacados tienden a bajar sus resultados.

Aunque la comparación del rendimiento de los docentes que se evaluaron en 2003 y lo volvieron a hacer en 2007, muestra una movilidad esperable entre las evaluaciones, de acuerdo a la naturaleza del proceso evaluativo, hay evidencia de una correlación positiva entre ellas: El promedio que obtuvieron el año 2007 los profesores de las tres categorías más numerosas (Básico, Competente y Destacado), muestra una tendencia positiva. Es decir, los docentes destacados en 2003, logran en 2007 el promedio más alto, seguido por el promedio de los docentes competentes de 2003, quienes a su vez logran un mejor promedio que los docentes básicos de 2007.

En términos generales, los docentes que se desempeñan en educación media obtienen mejores resultados que los de educación básica. Al hacer la distinción por género, se obtiene que las mujeres muestran desempeños levemente mejores que los hombres: los docentes que obtienen desempeño “destacado” o “competente” pueden postular a la **Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI)**, que implica un aumento del 25%, 15% o 5% de la Remuneración Básica Mínima Nacional por un período de 4 años y mientras permanezcan en el sector municipal.

En el caso de los docentes con desempeño “básico” o “insatisfactorio” reciben apoyo para mejorar su rendimiento, a través de Planes de Superación Profesional (PSP). Estos Planes son un conjunto de acciones de tipo formativo, que diseñan e implementan las comunas, con el apoyo financiero y

bajo la supervisión del Ministerio de Educación, para que los docentes puedan mejorar sus competencias, habilidades y conocimientos conforme al Marco para la Buena Enseñanza.

Tras este apoyo en la formación, los profesores que obtuvieron “insatisfactorio” deberán evaluarse nuevamente el año 2009. Quienes obtengan este mismo nivel de desempeño por tercera vez, deberán dejar la dotación docente.

Un análisis preliminar de la relación entre competencias al ingreso, medidas por la PSU, y las clasificaciones de la evaluación docente - insatisfactorio, básico, competente y destacado – introduce un cierto margen de duda respecto al nivel de exigencias de esta última. La mayoría de los que entran a pedagogía se distribuyen en los tercios medio e inferior de los puntajes PSU. Por otra parte, por la investigación sabemos que las carreras de pedagogía agregan escaso valor en términos de aprendizajes y sin embargo, la evaluación docente arroja una mayoría de profesores competentes. Hay algo en esta cadena que no cuadra y que por lo tanto, ameritaría una evaluación para determinar su complementariedad.

Es necesario considerarse satisfechos como país por el gran avance que ha significado el sistema de evaluación docente, presente en pocos países de nuestro continente. Sin embargo, es necesario evaluar rigurosamente el proceso desde la perspectiva de mejorar progresivamente la calidad de los docentes que ingresan al sistema educativo a enseñar a unos estudiantes que constituyen una clientela cautiva y tienen pocos elementos para exigir más calidad. La información aquí analizada sugiere que sería recomendable subir gradualmente las exigencias y los estándares de esta evaluación. La implementación del ajuste curricular puede ser una oportunidad para ello.

Por otra parte, parece necesario imprimir mayor rigor a las consecuencias de ser evaluados en la categoría insatisfactorio. Da la impresión que continuar enseñando dos años después de haber sido clasificado en la escala más baja de desempeño es un riesgo muy grande, una irresponsabilidad, frente a los estudiantes a quienes estos profesores enseñan.

Conclusiones.

En el ámbito de la calidad de los docentes hay una nutrida agenda de cuestiones pendientes. En primer lugar, se requiere avanzar de manera decidida para captar a los jóvenes más competentes para que estudien pedagogía, lo que amerita una discusión de las mejores fórmulas para lograrlo. Estas pueden ir desde la modificación de la escala salarial para hacerla más plana, hasta la introducción de bonos salariales asociados a desempeño. Resulta pertinente también la discusión de campañas de comunicación masivas para promover el ejercicio docente y el ingreso a las carreras de pedagogía.

El Informe McKinsey sugiere que la selección es más efectiva cuando se realiza antes de entrar a las carreras de pedagogía y no después. Es por esto que en nuestro país, sería recomendable que, sobre la base de los puntajes de la PSU, se introdujeran mecanismos para captar para las carreras de pedagogía, a los estudiantes del tercio de más alto rendimiento.

Aún cuando la prueba Inicia permitiría hacer una selección después de haber estudiado pedagogía, para el caso de Chile en el que la calidad de las carreras es variable y contiene oferta de baja calidad, la aplicación de esta evaluación es muy beneficiosa. Por esta razón, al igual que la acreditación obligatoria de las carreras de pedagogía, la prueba Inicia debiera ser obligatoria para el caso de las pedagogías.

En cuanto a la calidad de los docentes en ejercicio, se justifica la discusión y análisis de mecanismos que permitan incluir en la evaluación docente variables asociadas al rendimiento de los alumnos.

Otro de los desafíos pendientes se relaciona con el hecho de que se puede decir que en Chile no hay “un sistema” de formación continua. Hay una responsabilidad de la conducción central en la evaluación, racionalización y articulación de la oferta existente, la cual actualmente está muy dispersa y no ofrece señales claras a los profesores en cuanto a la calidad que ofrece.

Por otra parte, la investigación internacional muestra que hay una priorización creciente de opciones de formación continua y acumulativa que profundicen en la adquisición de conocimientos y competencias disciplinarias y didácticas, a diferencia de tendencias históricas que en general, favorecían la didáctica.

En síntesis, se requiere abordar el mejoramiento de la calidad docente con una visión estratégica que integre los procesos que están en curso y los perfeccione para lograr una mayor efectividad de los mismos. Estos factores serán retomados en la segunda parte de este estudio, en las propuestas para el mejoramiento de la calidad docente.

VI. FINANCIAMIENTO: coparticipación público-privada.

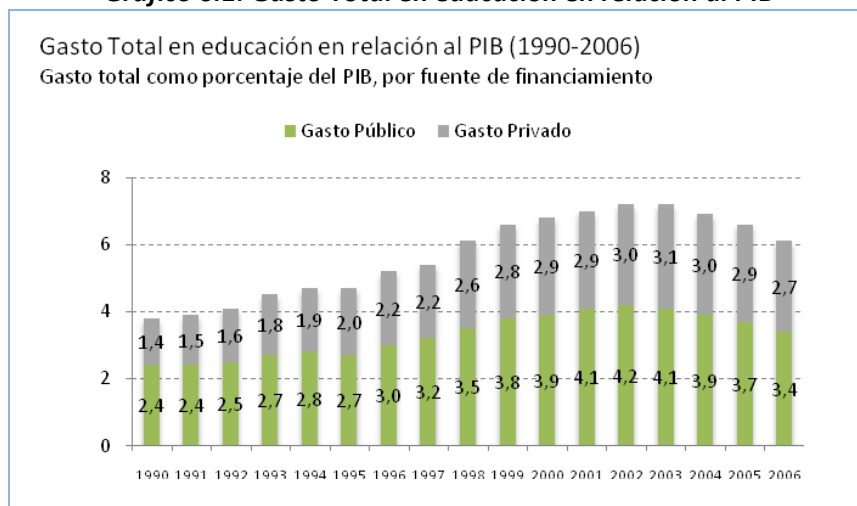
Para UNESCO, el gasto en educación permite incrementar el crecimiento económico, mejorar la productividad, contribuir al desarrollo social e individual y a reducir la inequidad social. La proporción relativa de la riqueza del país que se invierte en educación – el gasto en educación en relación a la distribución global de recursos –, proporciona una medida de cuál es la prioridad que la educación tiene para el país⁵¹. En definitiva, lo que un país invierte en educación es un indicador del nivel de importancia que se le da a la educación como sociedad en nuestro país se observa que el gasto en educación como porcentaje del PIB experimentó un importante aumento desde 1990

⁵¹ Education Indicators – Technical Guidelines” (UNESCO Institute for Statistics); “Education at a Glance – OECD Education Indicators 2006” (OECD, 2006).

en adelante, como se aprecia en el Gráfico 6.1. La caída experimentada por este indicador a partir del 2003 se explica por un menor crecimiento tanto del gasto público como del gasto privado en comparación al crecimiento del producto interno de la economía (PIB).

En 2006 el gasto total, incluyendo gasto público y privado, llegó a un 6,1%. Al desagregar ambos tipos de gasto se ve que el aporte público en relación al PIB es algo mayor que el privado en relación al PIB, alcanzando esta diferencia un 0,7%,

Gráfico 6.1: Gasto Total en educación en relación al PIB

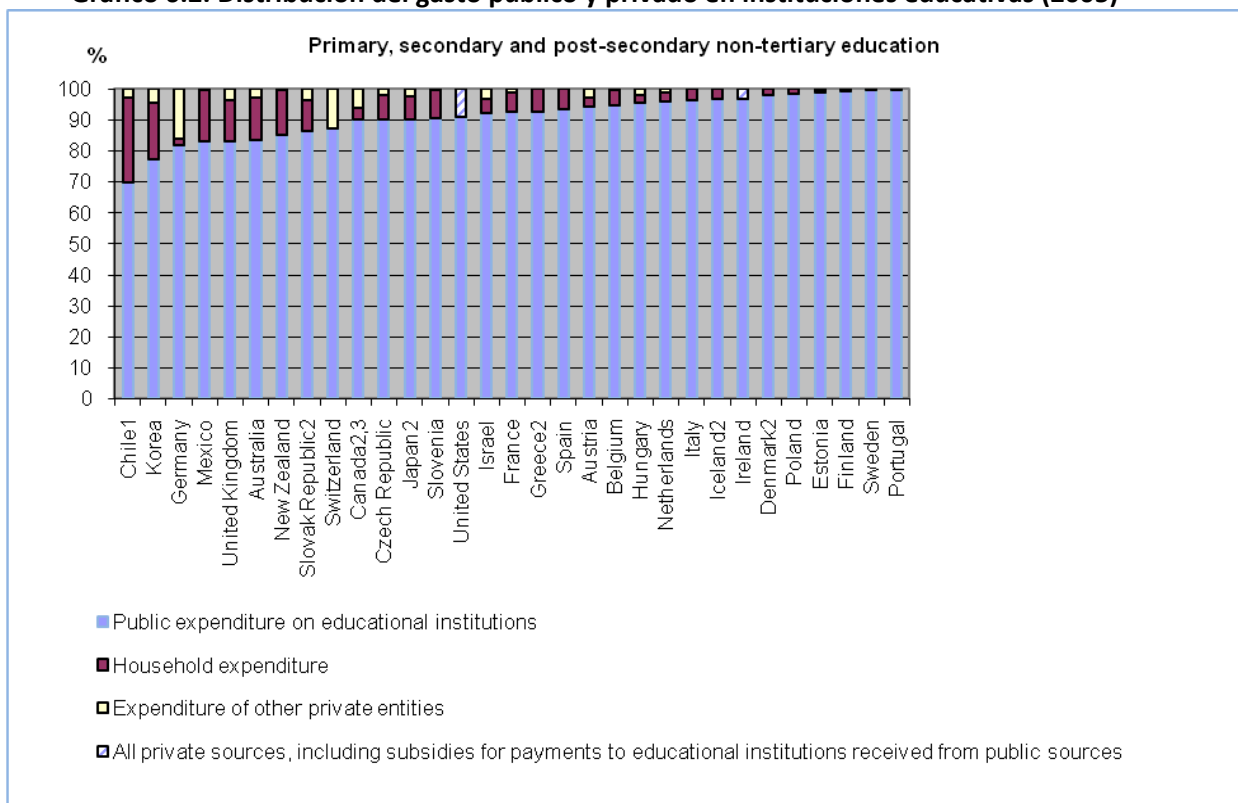


Fuente: Mineduc, Departamento de Recursos Financieros

Ambos sectores han incrementado sostenidamente su nivel de gasto, y en forma relativamente equivalente. El gasto del sector público se ha incrementado en un 1% desde el año 1990 al 2006 y por su parte, el sector privado lo ha hecho en un 1,3% en este mismo periodo, lo que refleja el esfuerzo y compromiso, tanto del sector público como del privado, con la educación del país. La caída experimentada por este indicador a partir del 2003 se explica por un menor crecimiento tanto del gasto público como del gasto privado en comparación al crecimiento del producto interno de la economía (PIB).

Financiamiento público/privado: una característica que distingue a Chile de otros países es el alto porcentaje del financiamiento privado al sistema educativo, el cual está constituido mayoritariamente por el aporte de las familias. Si analizamos el gasto total por países en relación al PIB, observamos que entre los países medidos por la OECD, Chile es el país con mayor inversión privada y con el menor porcentaje de aporte público a la educación. Ver Gráfico 6.2.

Gráfico 6.2. Distribución del gasto público y privado en instituciones educativas (2005)

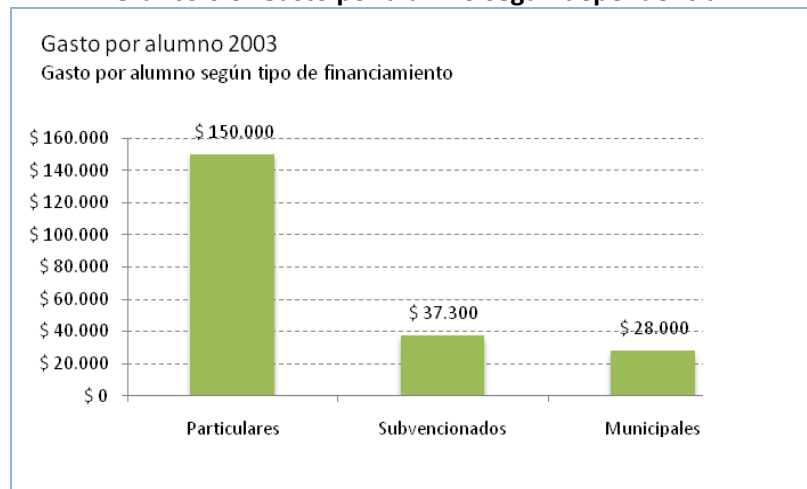


Fuente: OECD. Education at a Glance, 2008 (www.oecd.org/edu/eag2008).
 Para el caso de Chile el gasto privado incluye CFT e IP pero no incluye universidades.

El alto nivel de financiamiento privado conlleva beneficios, en tanto permite aumentar el nivel de financiamiento de los establecimientos, pero también conlleva riesgos importantes de inequidad, en la medida que cada familia paga el nivel de calidad que puede pagar, de acuerdo a su capacidad financiera. Por esta razón, el financiamiento público debiera contar con mecanismos que permitan compensar las diferentes capacidades de pago de manera efectiva.

La educación particular es la que obtiene el mayor aporte de las familias, seguida por la educación particular subvencionada y por la educación municipal, que es la que menos ingresos privados obtiene. Lo más notable de notar en el Gráfico 6.3 es que el financiamiento por alumno es 4.5 veces mayor en los establecimientos particulares que en los establecimientos subvencionados, privados y públicos, lo que es un indicador indirecto de la inequidad al interior del sistema. Por otra parte, la educación particular subvencionada supera a la educación municipal en un 33% en el gasto total por alumno.

Gráfico 6.3: Gasto por alumno según dependencia

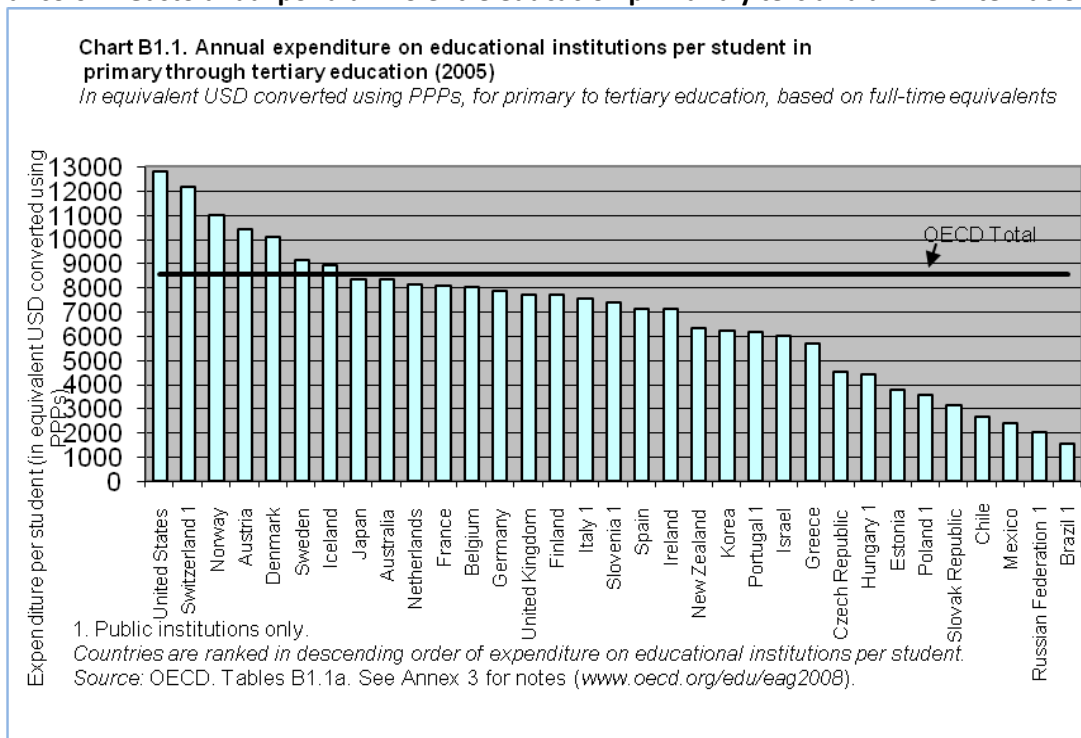


Fuente: Universidad Adolfo Ibáñez, en Base a datos MINEDUC⁵².

Por otro lado, la significativa diferencia entre los establecimientos pagados por las familias y aquellos que son subvencionados por el estado también indica que el financiamiento público por alumno es bajo. Esto último se ve corroborado por las comparaciones internacionales, que muestran que Chile se encuentra muy por debajo de la media de los países de mayor desarrollo relativo, según se aprecia en el Gráfico 6.4. El gasto por alumno es inferior al de Chile sólo en tres de los países medidos por la OECD: México, la Federación Rusa y Brasil.

⁵² En presentación "Capital humano y competitividad empresarial", José Joaquín Brunner, 19 diciembre 2005.

Gráfico 6.4: Gasto anual por alumno entre educación primaria y terciaria a nivel internacional.



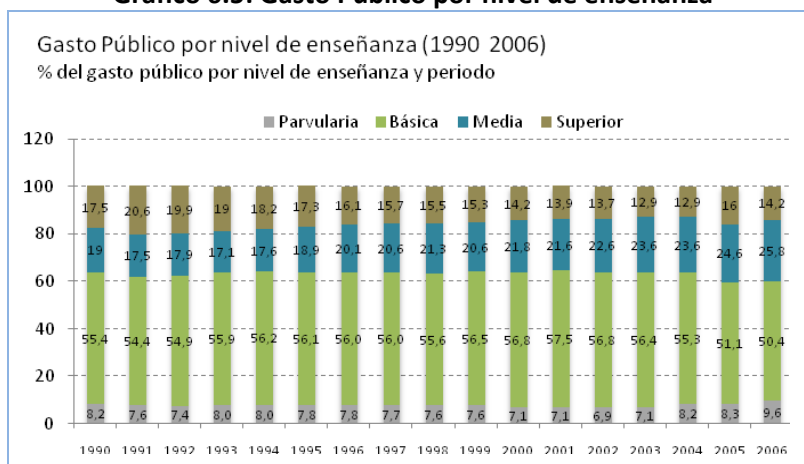
Fuente: OECD, Education at a Glance, 2008.

Financiamiento por nivel de enseñanza: el gasto público en educación se compone en un 95% por el aporte del Ministerio de Educación, y el 5% restante por aportes de los municipios, del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y del Fondo Social administrado por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN).

Al año 2006, la distribución del gasto público por nivel educativo era la siguiente: la enseñanza básica concentraba cerca del 50% del gasto público, seguido por 26% destinado a enseñanza media, un 14% a educación superior y un 10% a **educación** parvularia.

Si bien el gasto aumenta en todos los niveles de enseñanza entre 1990 y 2006, hay variaciones en las participaciones relativas del gasto en cada nivel educacional. Ha disminuido la participación relativa del gasto público en enseñanza básica, pero ha aumentado en enseñanza media y en educación parvularia. La educación superior es el nivel que muestra un comportamiento más variable en el tiempo en términos relativos. Ver Gráfico 6.5.

Gráfico 6.5: Gasto Público por nivel de enseñanza

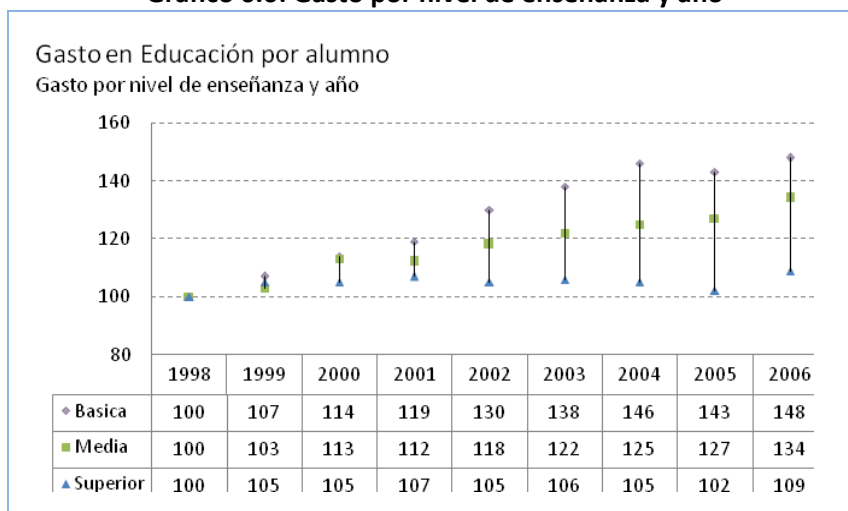


Fuente: Mineduc, Departamento de Recursos Financieros

El gasto por alumno en enseñanza básica (EB) y enseñanza media (EM) ha aumentado significativamente en los últimos años. Para la EB, el gasto total (público y privado) ha crecido cerca de un 50% en términos reales desde el año 1998 hasta el 2006. En el mismo período, el gasto por alumno en EM creció cerca de un 35%.

El gasto en educación superior ha crecido en menor proporción, aumentando en un 10% en términos reales desde 1998 a la fecha (ver Gráfico 6.6). Esto se podría explicar porque los incrementos en cobertura experimentados en el nivel son mayores a los incrementos en recursos.

Gráfico 6.6: Gasto por nivel de enseñanza y año

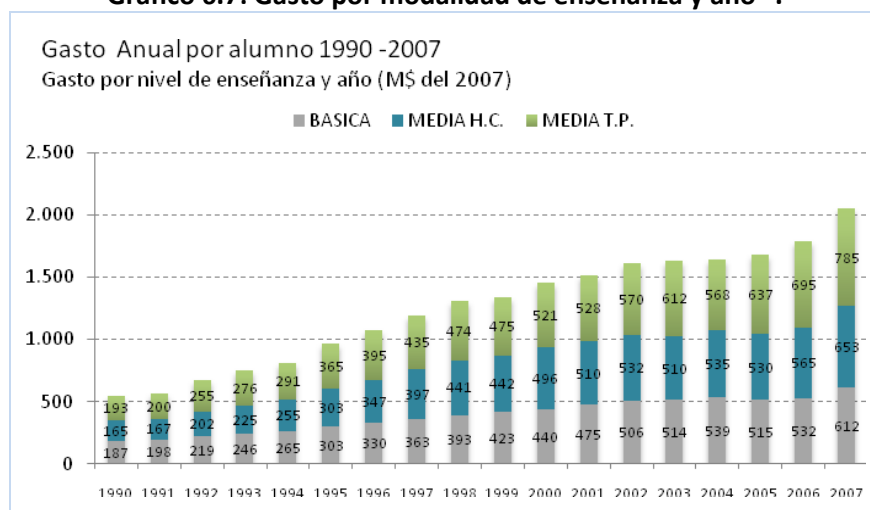


Fuente: Mineduc 2006

Composición del gasto en la enseñanza media: el gasto mensual por estudiante de enseñanza media es en promedio \$64.900 aprox. Según modalidad de enseñanza media, el gasto en la

enseñanza Técnico Profesional (TP) supera en un 35% la inversión en la educación Científico Humanista (CH). Ver Gráfico 6.7.

Gráfico 6.7: Gasto por modalidad de enseñanza y año⁵³.



Fuentes: Estados de la gestión financiera sector público, CGR; Balances presupuestarios, Departamento Recursos Financieros MINEDUC; Estadísticas de matrícula: Compendio estadístico DIPLAP; Actualización de cifras de gasto en base a IPC⁵⁴.

El gasto público real es mayor que la subvención por alumno, ya que incluye programas complementarios. Como se aprecia en la Tabla 6.1, el gasto total por alumno, incluyendo el financiamiento en programas complementarios, prácticamente duplica el valor de la subvención correspondiente a cada nivel educativo.

Tabla 6.1: Gasto del MINEDUC por estudiante (En miles de \$pesos 2007).
Incluye establecimientos municipales, particulares subvencionados y de DL 3166/80.

Gasto por Nivel	Básica	Media H.C	Media T.P
Gasto anual por estudiante s.	612,21	661,95	895,94
Gasto mensual por estudiante ⁵⁵ .	51,02	55,16	74,66
Subvención mensual por estudiante ⁵⁶	31,02	37,03	42,05 ⁵⁷

Fuente: Mineduc 2007

⁵³ Incluye la subvención educativa más asignaciones específicas para enseñanza TP.

⁵⁴ El gasto por nivel incluye administración e incluye educación municipalizada, particular subvencionada y de Corporaciones DFL 332, Gasto del Ministerio de Educación y Servicios Descentralizados anual.

⁵⁵ Estos datos incluyen: Programa 20 Subvención a Establecimientos Educativos D.L. 3,166/80, Programa 11 Recursos Educativos, Transferencias de JUNAEB (Programa de alimentación escolar+ PAE Vacaciones, Programa Campamentos Recreativos para Escolares, Programa Especial Útiles Escolares, Programa Becas Indígenas, Residencia familiar estudiantil, Becas Pensión Alimentación, Programa Especial Becas Art. 56 Ley 18,681, Becas P. de la República., Beca PSU, Becas Mantención educación Superior, Tarjeta Nacional del Estudiante, Gastos institucionales operación e inversión prorrateados por matrícula de: Capítulo 01 Subsecretaría de Educación y Capítulo 09 Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

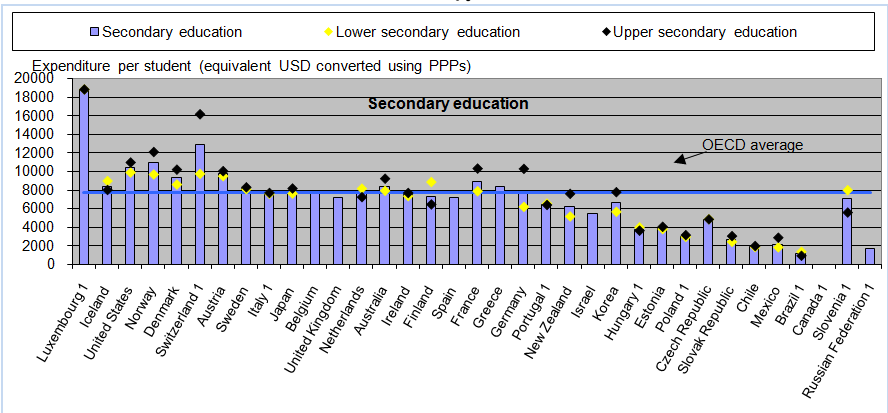
⁵⁶ Con Jornada Escolar Completa.

⁵⁷ Promedio Agrícola y Marítima, Industrial y Comercial y Técnica.

Entre los aportes complementarios está la fórmula para la Jornada Escolar Completa (JEC). Dado que no se conocen los costos reales del servicio educativo en cada nivel de enseñanza y para cada programa complementario, se estima que el aporte por concepto de JEC no considera a cabalidad los mayores costos de las actividades que aumenten las oportunidades de los estudiantes. La variable de mayor costo en el caso de los talleres y actividades de la JEC es el recurso humano, que en ocasiones pueden significar un aumento de hasta un 100% de las horas profesionales requeridas. Esto se produce porque los talleres debieran ser para 20 alumnos en circunstancias que los cursos son de 40 alumnos. También hay costos altos asociados al equipamiento necesario para los talleres, el llega a ser muy significativo, particularmente en el caso de los talleres artísticos, musicales o deportivos.

Aún cuando ha habido esfuerzos por mejorar el nivel de inversión en los establecimientos de EM, los niveles alcanzados distan mucho por llegar a los estándares de los países de mayor desarrollo relativo. Según muestran los datos recogidos por la OECD, junto con México y Brasil, Chile está entre los países con menor gasto por alumno en la EM.

**Gráfico 6.8: Gasto anual por alumno en instituciones de EM (2005)
En USD\$/PPP**

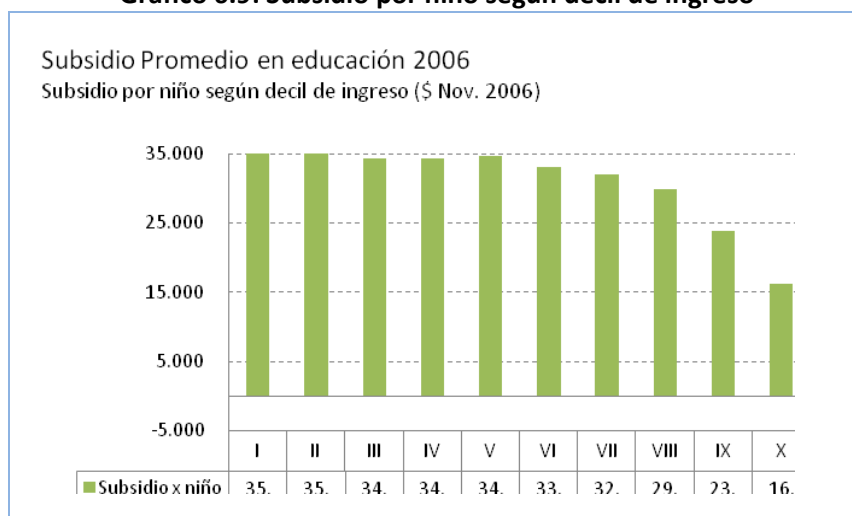


Fuente: OECD, Education at a Glance, 2008.

Financiamiento por alumno y equidad: el financiamiento del sistema escolar en nuestro país está basado en un mecanismo per cápita, según el cual se asigna un monto pre-establecido por estudiante (Unidad de Subvención Educativa o USE), el cual varía según el nivel educativo (el valor es diferente para Educación Básica y para Enseñanza Media) y el tipo de educación (Científica Humanista y según las familias ocupacionales del Técnico Profesional). Desde la perspectiva internacional es un mecanismo novedoso y despierta interés en tanto pone la responsabilidad en la escuela por la captación y retención de los alumnos. Sin embargo, la subvención por alumno implica riesgos y dificultades, entre los cuales se encuentra la equidad y la variabilidad, que analizaremos a continuación.

Como factor compensatorio, el estado asigna a través de JUNAEB, subsidios complementarios a la subvención y la subvención pro-retención, los que están focalizados en los estudiantes de menores ingresos. Según se aprecia en el Gráfico 6.9, el monto valorizado de los subsidios en educación es mayor en los deciles de menores ingresos, siendo particularmente más bajo en los últimos dos deciles, lo que denota la acción focalizada del estado.

Gráfico 6.9: Subsidio por niño según decil de ingreso



Fuente: CASEN 2006

Una inversión significativa del Mineduc entre el 2000 y lo que va corrido de la década es la destinada a los **programas focalizados** tales como el Liceo Para Todos y actualmente, los Liceos Prioritarios. Este tipo de financiamiento tiene como propósito compensar la inequidad canalizando recursos adicionales a los establecimientos y alumnos más vulnerables y según los programas, pueden ser destinados a las actividades necesarias para fortalecer la enseñanza de los alumnos más vulnerables tales como materiales de estudio, equipos, textos y bibliotecas, horas docentes adicionales y asistencia técnica externa. Según se vio en el capítulo sobre el marco de políticas, durante la segunda década bajo análisis los programas focalizados han estado en el corazón de la política hacia la EM. Sin embargo, no se dispone de evaluaciones de costo-efectividad de las inversiones, lo que amerita la realización de estudios al respecto.

Otro mecanismo de financiamiento público compensatorio es la Subvención Escolar Preferencial (SEP) que se implementa desde 2008 y asigna un 50% de subvención adicional por alumno vulnerable. Sin embargo, la SEP está dirigida exclusivamente a la enseñanza básica de 8 años. Solamente en la medida que los establecimientos adopten el modelo de enseñanza media de 6 años, incluyendo 7°s y 8°s, estos dos niveles se podrán eventualmente beneficiar de la SEP.

Variabilidad del financiamiento: el financiamiento basado en la asistencia de los estudiantes es un sistema con ingresos variables en circunstancias que las escuelas y liceos deben enfrentar gastos fijos y al alza. Dado que la subvención que se asigna a cada establecimiento responde a un

cálculo basado en matrícula y asistencia, la cantidad de recursos que reciben los establecimientos puede tener variaciones muy importantes que dependen de la asistencia promedio de los alumnos y de las tasas de deserción. La asistencia de los alumnos en general es variable, sobre todo en sectores de menores ingresos. En el caso de la educación media y particularmente en sectores de ingresos bajos, los factores que otorgan variabilidad a los ingresos se hacen más críticos, puesto que la asistencia promedio tiende a decaer y la deserción tiende a aumentar, concentrándose al final de 1°EM. En este escenario de ingresos variables y costos fijos, se hace muy difícil la planificación de inversiones a mediano plazo⁵⁸.

Conclusiones.

En este capítulo no se ha pretendido hacer un análisis exhaustivo del financiamiento de la EM, sino que se ha buscado levantar aquellos aspectos del financiamiento y de los mecanismos de asignación involucrados que se relacionan más directamente con los Nudos Críticos más básicos tales como calidad y equidad. Se destaca el hecho de que no se dispone de información relevante para responder a preguntas claves como: ¿cuánto se necesita para financiar una EM de la calidad que queremos? ¿Cuántos recursos se necesita invertir en programas focalizados para cubrir la brecha de resultados entre los ingresos alto y bajos? ¿Son costo-efectivos los programas focalizados?

En vista de que no hay respuesta a las preguntas anteriores, resulta útil la comparación con niveles de financiamiento internacional, lo permite concluir que aún cuando la inversión pública ha crecido, el nivel alcanzado dista mucho de los niveles de financiamiento de los países de la OCDE. De igual forma, si observamos el gasto por alumno, vemos que éste es significativamente menor al gasto por alumno promedio en los países de la OCDE. Esta situación se confirma para la enseñanza media, todo lo cual permite concluir que en nuestro país aún existe un margen importante de espacio para aumentar el financiamiento a las instituciones educacionales.

El aumento del financiamiento público para la EM se hace necesario desde una perspectiva de la calidad y más relevante aún, desde una perspectiva de equidad. El financiamiento que se asigna a la educación pública debiera propender a acortar la brecha entre el gasto por alumno en los colegios particulares pagados y el gasto por alumno en establecimientos municipales y particulares subvencionados y la brecha entre el gasto por alumno en Chile y en los países que muestran mejores resultados educativos.

En cuanto a cual es el monto más apropiado para asignar a los establecimientos, se necesita hacer estudios que permitan estimar cuál es el costo real de entregar una educación que esté de

⁵⁸ Adicionalmente, otro factor de variabilidad que enfatizó la Comisión Asesora Presidencial fue el hecho de que las decisiones de los gobiernos en relación a acuerdos gremiales y que obligan a los sostenedores, afectan los presupuestos y no cuentan con recursos adicionales.

acuerdo a los niveles de calidad y equidad al que se aspira como país. Es necesario dimensionar la brecha entre el financiamiento actual y lo que costaría ofrecer una EM de calidad y equitativa.

El sistema de financiamiento en base a la asistencia conlleva un nivel de variabilidad que es particularmente severo a nivel de la enseñanza media, lo que sugiere la necesidad de considerar mecanismos de estabilización para este nivel educativo, que permitan mejorar la capacidad de planificación e inversión de mediano plazo. El financiamiento en base a la asistencia mensual puede constituirse en un factor de inequidad en tanto en los GSE bajos hay más inasistencias y más deserción.

La Subvención Escolar Preferencial es el mecanismo de compensación financiera más importante desde que se introdujo la subvención por alumno y se espera que tenga un alto impacto en calidad y equidad. Sería recomendable revisar su alcance e incluir a la Enseñanza Media, más allá de 7° y 8°, como elegible para este beneficio.

VII. INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO: variables y escenarios para abordar una Enseñanza Media de 6 años.

Entre los cambios que introduce la Ley General de Educación, probablemente el que producirá un impacto más directo e inmediato sobre la Educación Media es el que establece que este nivel educativo estará compuesto por 6 años (4 de enseñanza general y 2 de especialización) en lugar de los 4 años que lo componen en la actualidad (Art. 25, Ley General de Educación). Dado el impacto técnico, logístico y práctico, la ley otorga un plazo de 8 años para su implementación, lo que representa un tiempo razonable para la planificación cuidadosa de la gradualidad con la que se implementará este cambio radical⁵⁹.

Los argumentos que se tuvieron en cuenta se fundamentaron principalmente en la necesidad de que los estudiantes, a partir del inicio de su adolescencia, recibieran una enseñanza disciplinar, a cargo de profesores especialistas. Se ha sostenido también que tras el problema de la estructuración por niveles hoy “se ocultan evidentes causales de deficiencias en calidad y problemas de equidad”⁶⁰. De allí que se propusiera una estructura con tramos etéreos y educativos más cortos, con focos formativos más definidos, y una mejor visión de las secuencias de aprendizaje a desarrollar. Como se vio en el capítulo I, el ajuste curricular que en este momento se encuentra para la aprobación del Consejo Superior de Educación va de la mano de esta propuesta.

El supuesto de base es que los niveles de calidad a los que se aspira no se pueden lograr sin especialización y sin coherencia entre todos los factores que inciden en los resultados: características de los estudiantes en su etapa de desarrollo, currículum, competencias de los profesores y la calidad de la institución proveedora. En las condiciones actuales, la educación básica de los últimos dos niveles (7^{os} y 8^{os}) es ofrecida en establecimientos con una organización institucional y docentes generalistas, lo que no responde a las características de estudiantes ni a las exigencias del currículum.

Aún cuando en este informe no abordaremos el nuevo ciclo de EM de 6 años desde una perspectiva pedagógica sino desde una perspectiva institucional, haremos aquí un breve recuento del impacto en calidad y equidad que esta medida podría alcanzar. En primer lugar, corrige algunas de las deficiencias del ciclo de EB de 8 años: (i) 8 años es un ciclo muy largo en el que los objetivos y metas curriculares para el ciclo de 5° a 8° son muy diluidas e inespecíficas; (ii) las diferencias entre las metas de aprendizaje de 4° EB y 8° EB son poco significativas, por lo que el

⁵⁹ El Consejo Asesor Presidencial propuso para este fin una incorporación gradual, la promoción de incorporación de los séptimos y octavos básicos a los liceos cuando exista infraestructura que lo haga posible y recomendó realizar estudios de factibilidad para convertir establecimientos de básica en establecimientos completos cuando haya merma de matrícula y condiciones de infraestructura. Informe del Consejo Asesor Presidencial, pg. 153.

⁶⁰ Ver C. Cox “Niveles del sistema escolar y formación de profesores: fallas estructurales e implicancias de la inacción” en “La Reforma al sistema Escolar: aportes para el debate”, UDP, 2007.

tramo de 5° a 8° está muy mal aprovechado; (iii) contempla profesores de EB, con formación generalista y sin especialización en las disciplinas; (iv) es un modelo que ya no se utiliza en los países más desarrollados, en los cuales la especialización disciplinaria empieza antes de los 14 años.

Desde la perspectiva de la evaluación, hay al menos dos factores importantes a considerar: (i) el SIMCE muestra una brecha creciente entre 4° y 8° EB, la que es más aguda en los ingresos más bajos y establecimientos municipales, lo que podría deberse a que en los 7° y 8° se ofrece una educación indiferenciada, con lo cual sobre las diferencias de NSE se suman las diferencias generadas por una enseñanza no especializada y (ii) la prueba TIMMS mide aprendizaje especializado en matemática y ciencias para el grupo de 14 años, lo que sitúa a los estudiantes chilenos en una clara desventaja.

En esta sección se analizarán los nuevos arreglos institucionales que será necesario considerar para abordar la transición de una educación media de 4 años a una de 6 años, entre las que se incluyen la infraestructura, los alumnos y los profesores.

Para efectos de la implementación del cambio, las variables institucionales a tener en cuenta son:

- **Infraestructura:** la nueva estructura de los ciclos educativos en los establecimientos va a requerir una reorganización de la infraestructura disponible especialmente en los liceos, que son los establecimientos que mayoritariamente ofrecen sólo los 4 niveles de la Enseñanza Media.
- **Matrícula:** los alumnos de los 7°s y 8°s pasarán a la EM, lo que para algunos implicará cambiarse a un establecimiento distinto al que cursaron los primeros 6 años de EB. Para estos estudiantes y sus familias, la decisión por el tipo y lugar de la EM se adelanta a una edad más temprana, lo que podría incidir en una migración de estudiantes entre diferentes tipos de establecimientos.
- **Recursos humanos:** se produce un vacío en la disponibilidad de profesores con competencias disciplinares para enseñar en 7° y 8°, puesto que más de la mitad de los que actualmente lo hacen, se han formado como profesores de enseñanza básica han recibido una formación de generalistas, sin la especialización disciplinaria que será necesaria para la enseñanza en 7° y 8° de nivel medio.

7.1. Los establecimientos.

Considerando la forma como los establecimientos organizan los ciclos educativos de la enseñanza obligatoria de 12 años, éstos se ordenan en las siguientes categorías:

- **Escuelas Básicas:** sólo ofrecen educación hasta 8° básico con dotación de profesores generalistas (con formación en educación básica).

- **Liceos:** sólo ofrecen los 4 años de enseñanza media, con profesores especialistas desde primero medio.
- **Colegios completos:** ofrecen los 12 años de enseñanza en un mismo establecimiento. En éstos se da que con mayor frecuencia que hay profesores especialistas en áreas del currículum desde 5º básico hacia arriba.
- **Liceos más 7º y 8º:** se trata de establecimientos que ofrecen 6 años de escolaridad, incluyendo Enseñanza Media más los dos años de 7º y 8º. Todos los niveles son atendidos por profesores especialistas de enseñanza media. Esta estructura es la característica de los liceos emblemáticos.

En primer lugar, analizaremos cómo se distribuye la matrícula según la categoría de los establecimientos y su dependencia administrativa. Como se aprecia en la Tabla 7.1, un 44% de la matrícula escolar total asiste a establecimientos sólo de enseñanza básica; un 37% asiste a establecimientos completos; un 17 % asiste a establecimientos sólo de media y sólo un 2% a establecimientos de media que empiezan con 7º básico.

Tabla 7.1: Matrícula por categoría de establecimiento y dependencia. 2006

Niveles	Educación Media				
	Dependencia				
	Municipal	Part.Subv.	Part.pagado	Corporación	Total
Sólo Básica	944.803	436.804	6.716		1.388.323
	62,4%	31,5%	3,2%		43,9%
Sólo media	320.957	149.147	476	56.156	526.736
	21,2%	10,8%	0,2%	99,2%	16,6%
Básica y media	192.217	780.833	198.457	446	1.171.953
	13,0%	56,0%	96,0%	0,8%	37,0%
Media con 7º y 8º	55.321	20.419	1.921		77.661
	3,7%	1,5%	0,9%		2,5%
TOTAL	1.513.298	1.387.203	207.570	56.602	3.164.673
	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Mineduc, UCE, Presentación a Comisión de Calidad del Consejo Asesor Presidencial, 27 de Oct. 2006 ⁶¹

Para efectos de aumentar la EM a 6 años, los establecimientos se verán afectados de manera diferente dependiendo de los niveles educativos que ofrecen y cómo organizan internamente los

⁶¹ En: C. Cox “Niveles del sistema escolar y formación de profesores: fallas estructurales e implicancias de la inacción” en “La Reforma al sistema Escolar: aportes para el debate”, UDP, 2007.

ciclos educativos. Los establecimientos que ofrecen educación básica hasta 8° tendrán al menos las siguientes opciones que tendrán que evaluar en función de sus intereses y condiciones: (i) agregar EM, con implicancias en términos de infraestructura y profesores y (ii) traspasar 7° y 8° a un establecimiento de EM, con implicancias de aumento de la capacidad ociosa y disminución de la subvención. Por su parte, es probable que la extensión gradual de la educación media a 6 años afectará más críticamente a los liceos, que ofrecen sólo EM, los que deberán expandir su oferta agregando 7° y 8°, con importantes implicancias de infraestructura, dotación docente y financiamiento.

Resulta interesante observar que en los colegios que atienden a los sectores de mayores ingresos - establecimientos particulares pagados-, la tendencia es a ofrecer educación completa, en la que se ordenan los cursos por ciclos y subciclos, adoptando en algunos casos la estructura de tres niveles y desarrollando infraestructura segregada para cada uno de ellos con responsables especializados. Pareciera ser entonces, que frente al desafío de optimizar el sistema en favor de acoger las necesidades de los alumnos y el logro de mayores aprendizajes, la tendencia mayoritaria en este sector, ha sido la de ofrecer los 12 años de escolaridad en un solo establecimiento y organizar los establecimientos por ciclos internamente.⁶²

Los colegios completos representan una ventaja para los alumnos, porque pueden hacer toda su vida escolar en una sola institución y no experimentan un cambio tan brusco entre la básica y la media como el que experimentan los estudiantes que deben cambiarse de establecimiento.

Los establecimientos municipales responden mayoritariamente a la estructura de escuelas básicas y liceos separados, con lo cual los alumnos deben cambiarse a un establecimiento de enseñanza media una vez que terminan el 8° año de la enseñanza básica. En estos casos, la continuidad educativa se ve interrumpida y se produce un cambio drástico entre haber tenido profesores generalistas hasta octavo básico para pasar a tener un currículum con enfoque disciplinar y un profesor diferente para cada sector curricular.

Establecimientos con EM por dependencia: en un contexto de fuerte expansión de la matrícula entre los años 1997 y 2007, la oferta de establecimientos que ofrecen EM aumentó en promedio, un 60%. Este promedio esconde una gran asimetría del crecimiento según la dependencia administrativa, puesto que mientras que los establecimientos de dependencia particular subvencionada aumentaron un 136.2%, con más de mil establecimientos en diez años, el sector municipal creció en menos de cien establecimientos en el mismo período. Ver Tabla 7.2.

⁶² Algunos establecimientos particulares pagados han seguido el modelo "School within Schools", descrito como un modelo promisorio para establecimientos de gran tamaño en: Valverde, G., "Análisis Internacional Comparativo: selección de políticas educativas para la Educación Media", Estudio Internacional, Asesoría UDP/ MINEDUC, complementario a este informe diagnóstico.

Tabla 7.2: Evolución del Número de Establecimientos 1997 -2007 por dependencia

Educación Media					
Año		Particular	Particular	Corporaciones	Total
	Municipal	Subven.	Pagada		
1997	816	785	437	196	2.234
2007	904	1.854	383	434	3.575

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación al 30 de abril de 2007

Es posible sostener que probablemente los nuevos establecimientos se han organizado de la manera característica para cada dependencia, es decir, un porcentaje importante de los particulares subvencionados serán establecimientos completos a diferencia de los municipales donde los nuevos probablemente siguen la tendencia de separar escuelas de liceos. Dado entonces que el crecimiento de la oferta difiere según la dependencia, esta será una variable a considerar al momento en que se plantee cómo incorporar al ciclo de educación media a los alumnos de 7° y 8° que, como veremos más adelante, suman alrededor de quinientos cincuenta mil estudiantes. Por ejemplo, podría ser que en los establecimientos más nuevos hay capacidad ociosa, susceptible de acoger en mejores condiciones la expansión de la EM a 6 años. Esta es una variable que necesita ser estudiada en profundidad.

En base a estos antecedentes, es preciso estudiar las condiciones de infraestructura y capacidad ociosa de los más de 800 liceos que sólo atienden la enseñanza media, de los cuales 449 son municipales, para determinar si están en condiciones de crecer incorporando los niveles de 7° y 8°. Ver Tabla 7.3.

Tabla 7.3: Oferta de Establecimientos con Educación Media

Dependencia	Colegios Completos		Liceos de E. Media		Total
Municipal	521	53,71%	449	46,29%	970
Partic Subvencionado	1.280	78,82%	344	21,18%	1.624
Partic- Pagado	382	92,94%	29	7,06%	411
Total	2.183	72,65%	822	27,35%	3.005

Fuente: elaboración propia en base a información del Departamento de Estudios, Ministerio de Educación, 2009.

Escuelas de enseñanza básica: cerca de la mitad de los estudiantes actuales de 7°s y 8°s asiste a establecimientos sólo de básica, los que se concentran principalmente en la educación

municipal, en la cual representan el 62% de la matrícula de este sector. Aún cuando las escuelas básicas particulares subvencionadas también se verán afectadas, las mayores necesidades de reubicación de alumnos de 7° y 8° estarán en el sector municipal. Ver Tabla 7.4.

Tabla 7.4: Matrícula de 7° y 8° EB por dependencia.

	7° básico	8° básico	Total
Particular pagado	17.996	17.745	35.741
Particular subvencionado	109.539	105.451	214.990
Municipal	131.280	133.286	264.566
Total	258.815	256.482	515.297

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación, al 30 de abril de 2007

Liceos de enseñanza media: dado que más de la mitad de los 822 liceos que ofrecen sólo 4 años de EM son municipales, los mayores esfuerzos de adecuación de la infraestructura para ofrecer una EM de 6 años estarán concentrados en la educación pública, que es precisamente la que menor número de establecimientos con educación completa presenta. Lo que es probable que suceda en este sector es que en las zonas de mayor demanda no exista la suficiente capacidad ociosa como para transferir alumnos a establecimientos ya existentes y por lo tanto, habrá que agregar nueva infraestructura. Estas son decisiones que habrá que considerar cuidadosamente, considerando que, como veremos más adelante, la matrícula tenderá a estancarse y luego a disminuir. Si el sector municipal resulta lento en ajustar la oferta y dar facilidades para la transferencia de alumnos, podría suceder que se agregara una nueva causal de migración de matrícula desde el sector municipal al sector particular subvencionado, que cuenta con un mayor número de establecimientos completos.

Los cerca de 344 establecimientos particulares subvencionados que sólo ofrecen 4 años de EM también deberán adecuar su infraestructura para cumplir con el mandato de la LGE. En estas circunstancias, será importante evaluar la experiencia con la implementación de la Ley de Jornada Escolar Completa (JEC), que mostró que cuando una política plantea cambios que involucran inversión en infraestructura y mayor costo, la dependencia es una variable a considerar. Al respecto, será necesario evaluar si el país está dispuesto a traspasar a los sostenedores privados recursos públicos para esas inversiones.

Modalidad Científico-Humanista (CH) y Técnico-profesional (TP): la importancia de considerar la modalidad de la educación ofrecida para la expansión de la EM a 6 años radica en que, aún cuando la formación diferenciada comienza en 3er año Medio, la mayor parte de los jóvenes de las escuelas de básica toman decisiones respecto a la especialidad que quieren seguir a

futuro al terminar su ciclo en 8º. Por esta razón, también se produce una importante movilidad de los estudiantes al terminar el ciclo básico en el caso de los colegios completos.

Aunque hay diferencias importantes entre regiones, la oferta de educación CH es significativamente mayor a la oferta TP, según se aprecia en la Tabla 7.5. La matrícula se distribuye en 2.127 establecimientos que imparten CH y 1.448 que imparten TP.

Tabla 7.5: Número total de establecimientos de EM Por modalidad de enseñanza y región

Región	Total		Total		Total	
	CH		TP		Media	
I	62	2,91%	55	3,80%	117	3,27%
II	57	2,68%	43	2,97%	100	2,80%
III	27	1,27%	44	3,04%	71	1,99%
IV	103	4,84%	43	2,97%	146	4,08%
V	306	14,39%	130	8,98%	436	12,20%
VI	110	5,17%	53	3,66%	163	4,56%
VII	123	5,78%	126	8,70%	249	6,97%
VIII	201	9,45%	149	10,29%	350	9,79%
IX	112	5,27%	143	9,88%	255	7,13%
X	167	7,85%	151	10,43%	318	8,90%
XI	16	0,75%	14	0,97%	30	0,84%
XII	21	0,99%	19	1,31%	40	1,12%
R.M.	822	38,65%	478	33,01%	1.300	36,36%
Total	2.127		1.448		3.575	

Fuente: elaboración propia en base a datos Mineduc.

Los establecimientos que imparten enseñanza CH representan el 59.5% de los establecimientos y los liceos TP representan el 40.5%. Las regiones con mayor cantidad de establecimientos humanista científicos son la Región Metropolitana y la Quinta, representando el 38.6% y 14.4% del total respectivamente. Al analizar los establecimientos por modalidad a nivel regional, es posible constatar brechas importantes: los Liceos TP están mayoritariamente en la Región Metropolitana, Décima y Octava, con un 33%, 10.4% y 10.3% respectivamente del total.

La oferta TP es mayoritaria en el sector municipal, en cambio en el sector privado subvencionado, prima la educación científica humanista. En el sector privado pagado la oferta TP es prácticamente inexistente.

Tabla 7.6 Establecimientos de EM por modalidad y por dependencia.

Modalidad	Educación Media				
	Municipal	Particular Subven.	Particular Pagada	Corporaciones	Total
HC	392	1.193	381	161	2.127
TP	512	661	2	273	1.448
Total	904	1.854	383	434	3.575

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación, al 30 de abril de 2007

Un elemento a consignar, es que es más fácil encontrar liceos CH con educación completa que liceos TP con educación completa, y en ese sentido, tal vez hay aquí una dimensión a explorar en cuanto a la expansión de la EM a 6 años. No obstante, la Ley General de Educación plantea una diversificación de la oferta diferenciada en el segundo ciclo de enseñanza media lo cual debiera generar un desarrollo de mayores opciones a los estudiantes para ese segundo ciclo, con nuevas ofertas de especialidades vinculadas a los intereses vocacionales como deportes, artes, tecnología y otras⁶³.

Tamaño del establecimiento: para ajustar la estructura a 6 años de EM, también es importante considerar las características de la oferta en términos del tamaño del establecimiento (cuántos alumnos atiende) y en relación a la proyección de matrícula en el área geográfica en el cual está ubicado. El tamaño del establecimiento es un tema de la mayor relevancia en tanto que el número de alumnos influye en el financiamiento que recibe por concepto de subvención.

En general, en Chile los establecimientos de EM son pequeños. La mayoría de ellos tiene una matrícula entre 500 y 1000 alumnos (poco más de 1 mil, casi el 60% particular subvencionado), menos de 600 establecimientos tienen más de 1000 alumnos y más de 500 establecimientos tienen menos de 250, la mayoría en el sector privado subvencionado y en zonas urbanas.

⁶³ Está en ejercicio la Comisión de Formación Profesional, convocada por la Ministra de Educación con el mandato de abordar la Formación Técnica desde el Nivel de la Enseñanza Media al Nivel de la Educación Superior. Sus propuestas para la Educación Media Técnico-Profesional deberán considerar esta nueva estructuración del sistema escolar.

Tabla 7.7: Colegios Completos y Liceos sólo de Educación Media por dependencia

Dependencia	Educación Media				
	Menos de 250	Entre 250 y 500	Entre 500 y 1000	Más de 1000	Total
Municipal	34	84	185	146	449
Part. Subv.	144	90	54	37	325
Part. Pagada	25	3	0	0	28
Total	203	177	239	183	802

Fuente: elaboración propia en base a información del Departamento de Estudios del Ministerio de Educación, 2009.

La relevancia del tamaño del establecimiento como variable a considerar para la expansión de la EM a 6 años es que la EM tiene costos altos asociados a la contratación de profesores y a menor cantidad de alumnos, menor es el monto de la subvención recibida. De acuerdo al currículum nacional, para la EM se contemplan más de 10 sectores diferentes y cada uno de estos sectores requiere la contratación de profesores especializados por sectores de aprendizajes. Por ejemplo, un liceo TP con un curso por nivel requiere contratar, conforme a los Planes y Programas del Ministerio de Educación, sólo 16 horas de un profesor de Lenguaje o de Matemáticas. En el caso de un colegio HC, se necesita contratar 20 horas de estos especialistas.

Otro factor a considerar desde la perspectiva de la calidad ofrecida en los establecimientos de EM, es que cuando hay pocos cursos, se hace muy difícil la permanencia de docentes con horarios extendidos o jornada única que les permitan trabajar en equipo con otros docentes y dedicar su atención a todos sus alumnos.

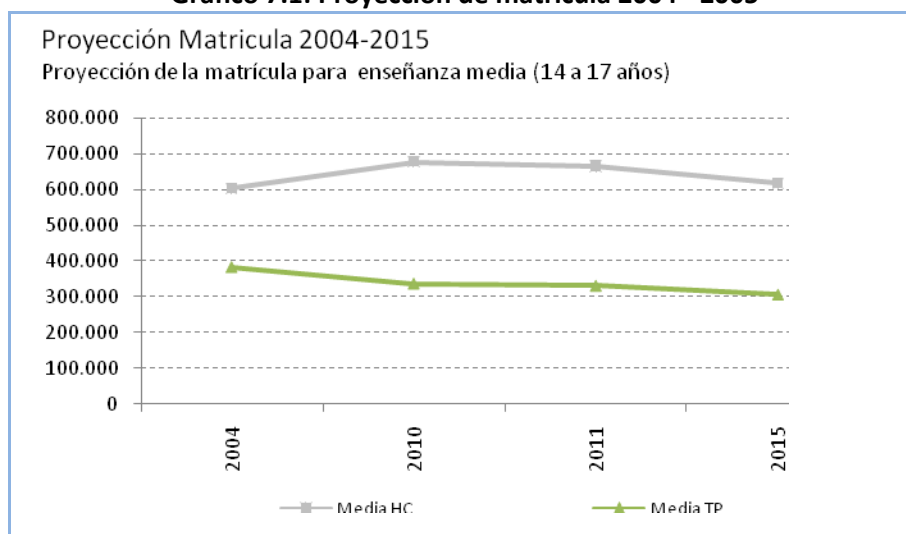
Entre las conclusiones del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, el número crítico para asegurar la sustentabilidad financiera de un establecimiento de EM es de 500 alumnos. Bajo este número y considerando la relación entre el valor de la subvención y las horas docentes necesarias para cubrir de manera completa el currículum, se consideró que resulta muy difícil asegurar que un liceo pueda cubrir sus costos básicos exclusivamente con recursos de la subvención. Desde esta perspectiva, es necesario abordar la expansión de la EM desde una política de concentración de matrícula, al menos para el sector público. El tema es especialmente relevante en el caso de los establecimientos que tienen sólo enseñanza media. Esta situación afectará a los cerca de 400 establecimientos que tienen menos de 500 alumnos. Ver anexo 1.

7.2. Los alumnos.

Históricamente y previo a la aprobación de la LGE en el 2009, la demanda potencial para la enseñanza media ha estado constituida por la población entre 14 y 17 años. Con la inclusión de los 7° y 8° en el ciclo de la enseñanza media, las estimaciones de demanda potencial deberán considerar también la matrícula entre los 12 y 17 años.

Proyección demográfica: en términos demográficos, desde el año 2006 el segmento de población entre 14 y 17 años ha mostrado una tendencia decreciente (ver Gráfico6.1). Mientras entre el 2000 y el 2006 aumentó en un 1,3%, se estima que la tasa promedio entre el 2007 y el 2020 variará a una tasa negativa de 1,3%. El tramo de población entre 14 y 17 años que en 2004 representaba un 7,3% del total, habrá bajado al 6,3% El año 2015⁶⁴.

Gráfico 7.1: Proyección de matrícula 2004 - 2005



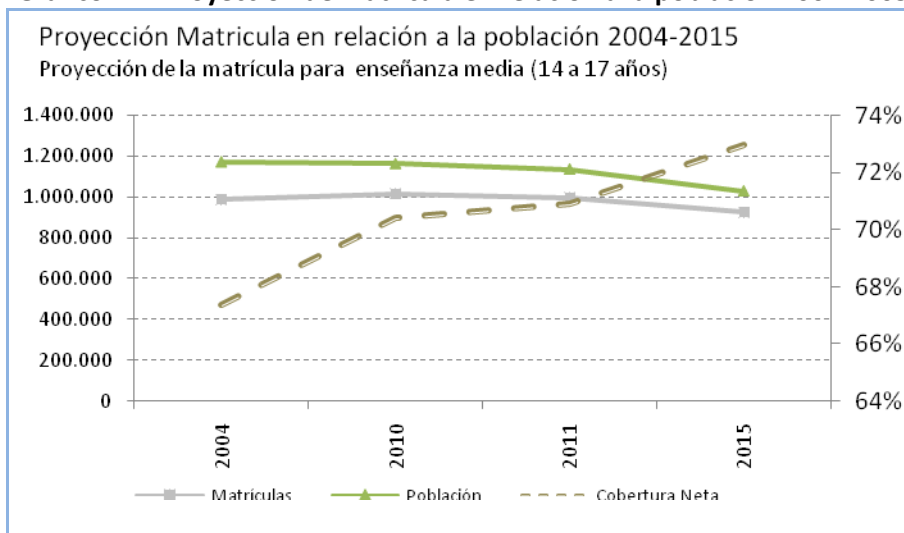
Fuente: "Estudio de oferta y demanda de docentes en Chile, proyección 2004-2015", Ana María Montoya, Sept. 2005

Proyección de la matrícula: en cuanto a la evolución de la matrícula de enseñanza media, ésta presenta un incremento entre los años 2004-2010. Dado que la población en este periodo presenta una disminución de un 1%, es probable que este incremento se deba principalmente a una mayor eficiencia del sistema, que ha logrado tasas incrementales de acceso y permanencia. No obstante, el efecto cobertura tendrá ya un menor peso que el factor demográfico para el conjunto del período 2004 y 2015, considerándose una disminución de la matrícula de un 7%. Es decir, seguirán aumentando las tasas de cobertura, pero disminuirá la matrícula, lo que se puede ver muy claro en el Gráfico 7.2.

⁶⁴ Indicadores de la Educación en Chile 2006, Mineduc, 2008

Será importante tener en cuenta que con el aumento de la matrícula proyectado, el sistema se volverá más inclusivo y heterogéneo de lo que es en la actualidad, lo que habrá que considerar desde la perspectiva curricular, pedagógica y desde la evaluación. Esto último, porque es otro de los factores que podría estar atentando contra un mejoramiento de los puntajes obtenidos en las evaluaciones nacionales.

Gráfico 7.2: Proyección de matrícula en relación a la población 2004-2005



Fuente: "Estudio de oferta y demanda de docentes en Chile, proyección 2004-2015", Ana María Montoya Sept. 2005

Conforme a la actual oferta educativa, la matrícula de los 7^{os} y 8^{os} básicos, constituida por los estudiantes de 12 y 13 años, es de cerca de 550 mil estudiantes, representando alrededor del 25% de la matrícula de la educación básica⁶⁵. Para proyectar la evolución de la matrícula de 7^{os} y 8^{os} básicos habría que desagregar por niveles las proyecciones que están hechas para la educación básica. Conforme a estimaciones del Mineduc, ésta disminuirá en doscientos mil estudiantes hacia el 2015, para mantenerse relativamente estable hacia el 2020⁶⁶.

Con todo, se trata de una baja leve de matrícula que no será homogénea y que debiera expresarse en un menor número de alumnos por curso en algunas zonas de menor demanda. Esta baja de la matrícula volverá aún más crítica la sustentabilidad de los establecimientos de menos de 500 alumnos.

Considerando las variables analizadas, será preciso hacer un dimensionamiento de la infraestructura disponible en el sistema escolar que aborde la capacidad instalada y posible de usar considerando factores geográficos y territoriales más amplios que las comunas, porque un

⁶⁵ La matrícula total de básica en el 2007 fue de 2.174.689. De ella 271.366 eran estudiantes de 12 años y 274.461 de 13 años. División de Planificación y Presupuesto, MINEDUC, 2008.

⁶⁶ Estimación de la población joven por tramos de edad (6-12; 14-17; y 18-24 años). Período 2000-2020. En: Indicadores de la Educación en Chile 2007 (documento preliminar), Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, MINEDUC, en: www.mineduc.cl pp. 6 y 7.

somero recuento da cuenta de una gran diversidad de situaciones que se esconden bajo las tendencias generales.

Migración rural / urbana: la gran mayoría de los establecimientos educacionales de EM están localizados en zonas urbanas. A diferencia de la educación básica, los establecimientos de enseñanza media en zonas rurales representan tan sólo el 7.4% del total, lo cual significa que muchos niños de áreas rurales deben salir de sus hogares cuando egresan de 8º básico porque no tienen oferta para la asegurar la continuidad de estudios en sus comunas.

La Región Metropolitana concentra el 36.4% de los establecimientos de enseñanza media, seguida de lejos por la Novena Región con el 12.2%. En ambas regiones la presencia de establecimientos particular subvencionados de EM es mayoritaria. En la Región Metropolitana se concentra el 41% de los establecimientos de EM particular subvencionado y sólo el 13% de los establecimientos de EM municipales del país.

Por lo tanto, la Región Metropolitana es la que requerirá más cambios con la reeducación de ciclos. En base a esta evidencia, es conveniente considerar cómo se distribuye la oferta en la RM, que por su tamaño esconde en sí misma grandes diferencias. De aquí se desprende la necesidad de mirar por comunas o grupos de comunas los factores demográficos y las demandas educacionales futuras.

Según los datos aquí analizados, será importante tener en cuenta que particularmente en las comunas no urbanas en las que la oferta de liceos es menor que la demanda, las familias deben mandar a sus hijos a comunas diferentes a las que viven, por lo que los desplazamientos son usuales, pudiendo en ocasiones recorrer distancias muy largas para llegar al liceo que han elegido.⁶⁷ Para elegir la educación media, la cercanía al hogar no ha sido una variable determinante al momento de elegir liceo para los jóvenes. Sin embargo, si la EM empieza en 7º, la decisión se adelantaría a edades más tempranas – 12 o 13 años -, lo que hará probablemente más difícil el desplazamiento.

Este es un aspecto relevante de abordar si el cambio de estructura se hace ampliando los liceos con la incorporación de 7ºs y 8ºs. Esto requiere calcular cuántos alumnos se desplazarán de los lugares de residencia familiar y qué oferta tendrán para poder hacerlo.

Adicionalmente, la salida de adolescentes de 12 años de sus hogares podría implicar un aumento de la deserción en 6º básico. En la medida que se avance en el análisis de oferta por territorio en el marco de la nueva institucionalidad de la EM de 6 años, un tema a estudiar con detención son las variables que afectarán la toma de decisiones de las familias con hijos en 6º básico y cuáles de ellas podrán ser abordadas desde una política ministerial.

⁶⁷ En la comuna de Providencia, según información entregada por la directora de educación. Existen alumnos de todas las comunas de la región metropolitana que asisten a los liceos de la comuna, incluyendo estudiantes de Til Til; Buin; Talagante y en ocasiones hasta de Rancagua.

7.3. Los docentes.

Entre los argumentos para traspasar los 7° y 8° a la EM está la necesidad de que los estudiantes de estos niveles reciban una formación más exigente y especializada por docentes preparados para ello, con competencias disciplinares ⁶⁸. Junto con las adecuaciones que habrá que abordar en la oferta actual para la educación media en términos de las instituciones y la infraestructura necesaria, habrá que abordar el tema de las competencias de los docentes que se requieren para ello.

Para responder a la demanda que se abre por profesores especialistas para los dos primeros años de la enseñanza media de 6 años, será necesario considerar medidas de habilitación y formación de docentes así como los factores financieros derivados del mayor costo determinado por el diferencial salarial entre los profesores de básica y de media. En general, el costo de la EM va a aumentar debido al aumento de los salarios y al aumento de la subvención, que también es mayor para la EM que para la EB.

Habrà que abordar la preparación de los docentes desde dos perspectivas. Por una parte será necesario ajustar la formación inicial de los docentes de enseñanza media en las universidades para incluir en su currículum la enseñanza de estudiantes entre 12 y 14 años con un enfoque disciplinar. En el más corto plazo, será necesario asegurar que los profesores generalistas que actualmente enseñan en 7° y 8° grado reciban una habilitación para enseñar en la educación media, como profesores especialistas.

Habilitación de docentes: la inclusión de los grados 7° y 8° en el ciclo de la enseñanza media requerirá ajustes en las competencias de los profesores que actualmente enseñan en estos grados con perfil de generalistas. Esta es la situación que afecta a la mayoría de los docentes que se desempeña en establecimientos municipales de EB. Mientras en el sector municipal un 80.4% de profesores de 7º básico son profesores de enseñanza básica – generalistas - en el sector particular subvencionado representan el 54.9% y en los colegios privados pagados, sólo un 28.7%⁶⁹. Ver Tabla 7.8.

⁶⁸ Sería importante indagar acerca del comportamiento de los resultados del SIMCE en establecimientos completos o sólo de básica y entre establecimientos que tienen profesores generalistas o especialistas.

⁶⁹ Este perfil de docentes generalistas de básica enseñando en 7° y 8° de las escuelas municipales responde al Estatuto Docente, que impide la contratación de docentes de enseñanza media para la enseñanza básica. Para que un profesor de educación media haga clases en estos niveles, se debe solicitar autorización al Ministerio de Educación y en caso de ser aceptado, la remuneración de este profesor estará de acuerdo con el nivel en el que hace clases y no con el título profesional que tenga. Los salarios más bajos que reciben los profesores de enseñanza básica desincentiva que profesores de educación media quieran hacer clases en el sector municipal en estos niveles.

Tabla 7.8: Formación de profesores por dependencia: 7º Básico 2002

Título del profesor	Educación Media			
	Municipal	Privado Subvencionado	Privado Pagado	Total
Enseñanza Básica	613	240	51	904
	80.4%	54.9%	28.7%	65.6%
Enseñanza media	104	159	122	385
	13.6%	36.4%	68.5%	28.0%
Otro título profesional	19	19	3	41
	2.5%	4.3%	0,017	3.0%
Sin título	26	19	2	47
	3.4%	4.3%	1.1%	3.4%
Total	762	437	178	1377
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Mineduc, UCE. Estudio Cobertura Curricular 7º Básico 2002⁷⁰.

Con este fin es necesario evaluar el impacto que tendría la conversión de docentes de básica en docentes de media con especialidad. Si tomamos el número actual de docentes que hacen clases a 7º y 8º, encontramos que son 50 mil los docentes que deberán cambiar de nivel de enseñanza básica a enseñanza media⁷¹. Como se señaló, un porcentaje mayoritario son docentes de EB formados como generalistas. Ver Tabla 7.9. Si esos 50 mil docentes de educación básica tuviesen que hacer clases en educación media, tendrían que habilitarse para poder enseñar un currículum con estructura disciplinar.

⁷⁰ En C. Cox, op cit

⁷¹ La cantidad de docentes de aula en el Sistema Educacional hacia el año 2006 alcanzaba los 146.418 docentes. La suma total de docentes que aquí aparece es mayor a esta cifra debido a que hay profesores que pueden hacer clases en más de un grado y lo que estamos contando aquí es la cantidad de docentes de aula por grado académico.

Tabla 7.9: Profesores que hacen clases en 7° y 8° EB, según formación

	Ed. Básica	Ed. Media
Imparte clases en 7o Básico	25.709	12.568
Imparte clases en 8o Básico	24.287	13.530
Total Docentes imparten clases en el nivel	49.996	26.098

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Educación, 2007

Considerando la cohorte que cursará una educación media de cuatro años, para el año 2010⁷² se espera que el déficit de docentes de media llegue a 0% (equilibrio de mercado). Sin embargo, esta estimación no calcula el déficit de docentes debido al traspaso de los 7° y 8° a la EM. La estimación del número de docentes especializados para 7° y 8° es fundamental para poder cubrir este déficit en el tiempo oportuno.

Por otro lado, este análisis requiere considerar que la demanda por profesores de educación media no es homogénea y que es especialmente crítica en algunos sub sectores donde los establecimientos municipales y sobre todo los más pequeños, son los más expuestos pues no representan una oferta laboral atractiva para un profesor especialista⁷³.

Asimismo, cualquier readecuación de este ámbito requiere analizar la oferta de formación que hacen las universidades en cuanto al número de profesores que forman y las competencias que éstos han adquirido. Esta información permitirá evaluar qué es más eficiente, esperar nuevos docentes o iniciar un proceso que incentive a los profesores más jóvenes que hacen clases en 7° y 8° básico, para que se habiliten para enseñar en educación media.

Este análisis introduce una mirada más informada y actualizada a los procesos de formación y a las políticas ministeriales que están impulsando que los profesores de segundo ciclo se especialicen en un subsector determinado.

Necesidades docentes y estimación del gasto: para dimensionar las necesidades de formación y habilitación, un primer paso es la estimación de la demanda de horas, por sector de aprendizaje, que serían necesarias para cubrir la malla curricular con docentes especialistas. Este

⁷² Informe Estudio oferta y demanda de docentes en Chile, Ana María Montoya Squif. Septiembre – 2005

⁷³ La aprobación del Artículo 46 de la LGE, que permite que profesionales con al menos 8 semestres de educación superior puedan hacer clases sin contar con título de profesor, hasta por un período máximo de 5 años, representa una alternativa que resulta muy funcional en el corto plazo, para satisfacer una demanda no satisfecha por docentes especialistas. Hasta antes de la aprobación de la LGE, existen las regulaciones que permiten que profesionales de otras disciplinas hagan clases en subsectores afines a sus ámbitos profesionales, dependiendo de la autorización del SEREMI correspondientes.

dimensionamiento permitiría también evaluar las necesidades de preparación de los docentes que se requerirán para ejercer conforme a los subsectores de aprendizaje, considerando la reconversión de al menos una parte de los actuales docentes de básica en docentes con especialidad así como la formación inicial de nuevos docentes con este perfil.

Horas contratadas: cabe destacar que en el caso de la EM, por ser impartida por docentes especialistas, un porcentaje importante tiene contratos por menos de 30 horas (38.8%), tendencia que se repite en la todas las regiones, excepto en la II y III, donde los contratos de los docentes están en su mayoría en los rangos de 31 a 43 horas y 44 horas respectivamente. Sólo el 20% de los docentes está contratado por 44 horas (ver Tabla 7.10).

Tabla 7.10: Docentes por horas de contrato según región

Educación Media												
Región	Menos de 30 horas		30 horas		de 31 a 43 horas		44 horas		Más de 44 horas		Total	
I	635	2,80%	305	4,38%	525	3,24%	296	2,56%	10	1,01%	1.771	3,03%
II	367	1,62%	337	4,84%	547	3,37%	468	4,05%	18	1,82%	1.737	2,98%
III	300	1,32%	148	2,12%	269	1,66%	401	3,47%	4	0,40%	1.122	1,92%
IV	771	3,40%	434	6,23%	534	3,29%	516	4,46%	14	1,42%	2.269	3,89%
V	3.660	16,15%	812	11,66%	1.502	9,27%	910	7,87%	134	13,56%	7.018	12,02%
VI	1.431	6,31%	227	3,26%	656	4,05%	712	6,16%	22	2,23%	3.048	5,22%
VII	1.429	6,31%	460	6,60%	888	5,48%	763	6,60%	18	1,82%	3.558	6,09%
VIII	2.378	10,49%	1.326	19,04%	2.168	13,38%	1.145	9,91%	46	4,66%	7.063	12,10%
IX	1.175	5,18%	405	5,81%	1.136	7,01%	729	6,31%	24	2,43%	3.469	5,94%
X	1.790	7,90%	506	7,26%	1.211	7,47%	902	7,80%	22	2,23%	4.431	7,59%
XI	201	0,89%	40	0,57%	111	0,68%	86	0,74%		0,00%	438	0,75%
XII	293	1,29%	131	1,88%	174	1,07%	183	1,58%	1	0,10%	782	1,34%
R.M.	8.232	36,33%	1.834	26,33%	6.488	40,03%	4.447	38,48%	675	68,32%	21.676	37,13%
Total	22.662		6.965		16.209		11.558		988		58.382	

Fuente: Elaboración propia en base a datos CPEIP, Año 2004.

Diferencias salariales: un segundo paso es la consideración de los costos salariales involucrados en la reconversión de docentes de EB en docentes de EM, ya que los docentes de media tienen una remuneración mayor. La renta percibida por los docentes en el sector municipal según sus horas de trabajos y bienios de servicio se pueden ver en la Tabla 6.11 ⁷⁴.

Tabla 7.11: Remuneración mensual docente por jornada de 30 horas. Sector municipal. Enseñanza Básica (en miles de pesos de 2007 - febrero a noviembre)

	Educación Media	
	Ed. Básica	Ed. Media
30 horas sin bienios	\$ 318	\$ 318
30 horas con 5 bienios	\$ 377	\$ 393
30 horas con 10 bienios	\$ 471	\$ 492
44 horas sin bienios	\$ 466	\$ 466
44 horas con 5 bienios	\$ 540	\$ 564
44 horas con 10 bienios	\$ 675	\$ 706

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Educación, 2007

Si consideramos a los profesores de 7° y 8° básico como profesores de enseñanza media, el incremento del gasto total por concepto de remuneraciones, suponiendo que todos los docentes hacen clases en el sector municipal, sería entre 800 mil y 1 millón 500 mil al año por docente, según horas y bienios, según se aprecia en la Tabla 7.12.

⁷⁴ Un docente sin bienios gana lo mismo independiente del nivel de educación que imparta, esto según los datos del MINEDUC, indicadores 2007.

Tabla 7.12: Incremento total por concepto de Remuneración mensual docentes por horas de trabajo y bienios (en millones de pesos de 2007)

	Educación Media		
	Docentes Actuales en E. Básica y Media	Docentes actuales, Todos en E. Media	Diferencia Total de Renta
30 horas sin bienios	\$ 24.211	\$ 24.211	\$ 0
30 horas con 5 bienios	\$ 29.128	\$ 29.972	\$ 843
30 horas con 10 bienios	\$ 36.402	\$ 37.475	\$ 1.073
44 horas sin bienios	\$ 35.509	\$ 35.509	\$ 0
44 horas con 5 bienios	\$ 41.742	\$ 42.979	\$ 1.237
44 horas con 10 bienios	\$ 52.191	\$ 53.766	\$ 1.574

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Educación, 2007

El tramo etéreo en donde se concentran principalmente los docentes es el de 26 a 30 años, es por esto que los cálculos más acertados son los calculados con 5 bienios.

Conclusiones

A partir de los antecedentes aquí revisados, queda claro que resulta necesario realizar un estudio de factibilidad para la implementación del ciclo de EM de 6 años de manera de dimensionar la envergadura y el monto de este esfuerzo y a partir de ello establecer criterios de implementación. El Mineduc cuenta con bases de datos apropiadas para hacerlo, tales como el recientemente creado Sistema de Información General de Estudiantes (SIGE), que por primera vez dispone de información sobre estudiantes y docentes y que es actualizada de manera permanente. El Departamento de Infraestructura Escolar dispone la información sobre la disponibilidad de espacios físico en los establecimientos, la que está relativamente actualizada gracias a la implementación de la JEC y el CPEIP tiene información sobre las dotaciones docentes. Sin embargo, es necesario integrar esta información y complementarla con estudios de opinión de apoderados y miembros de la comunidad educativa en cada territorio.

El dimensionamiento debiera abarcar al menos los siguientes ámbitos:

Infraestructura en establecimientos incompletos: esta variable deberá dimensionarse ya sea extendiendo la básica para toda la formación general o incorporando el último ciclo de básica en establecimientos de media. Esto requiere de estudios regionales que hagan una evaluación general, que considere las tendencias demográficas e identifique unidades educativas con matrícula suficiente como para que un establecimiento se financie y pueda brindar una educación de calidad⁷⁵.

Remuneraciones a docentes de EM: en primer lugar, se requiere hacer estudios para estimar las horas docentes que se necesitará contratar. Conforme al Estatuto Docente los salarios de los profesores de la EM son más altos que los de los profesores de EB. Transferir a estos profesores a la educación media significará un aumento del presupuesto para el pago de remuneraciones. El CPEIP y la DIPLAP deberán proveer la información necesaria para esta dimensión del estudio de factibilidad.

Habilitación de docentes de básica a docentes especialistas de EM: esta habilitación debiera acompañarse de un proceso de certificación de carácter nacional. Esto implica diseñar un sistema en tal sentido y estimar el costo de esta medida así como el cambio en las políticas de formación continua y desarrollo profesional docente.

Opinión de la comunidad educativa: es necesario diseñar estrategias que acojan las necesidades de estudiantes de zonas rurales donde establecer oferta de educación media para responder a la demanda existente resultaría una medida ineficiente. Sin embargo, no sabemos cuál podría ser la alternativa más eficiente, por ello hay que abordar y analizar posibilidades como internados o pago de estadía de estudiantes que deberán salir de sus hogares desde los doce años. Las decisiones a este respecto debieran basarse en estudios sobre la opinión de los usuarios.

⁷⁵ El catastro de establecimientos educacionales está desactualizado, por lo que se necesita hacer una actualización de la ficha SIPLAF, al menos en aquellas comunas en las que preliminarmente se identifique mayores problemas de infraestructura.

CONCLUSIONES GENERALES.

El análisis de las dos décadas de políticas educativas para la EM desde 1990 a la fecha, mostró que durante la primera década se implementaron las políticas más representativas del período, sentando las bases materiales (MECE MEDIA), curriculares (Reforma Curricular) y de gestión (Estatuto Docente) que han definido las condiciones de funcionamiento de los liceos. Es posible sostener que es el único período en el que se puede identificar una estrategia para la EM propiamente tal, en el sentido de un conjunto de medidas y programas alineados entre sí y con un propósito común. La segunda década se caracterizó por una preponderancia de los programas por sobre las estrategias, en tanto no se produjo una integración y coherencia entre las diversas acciones dirigidas hacia la EM. Así, el quinquenio 2000 – 2005 es pobre en materia de políticas y sin embargo, abundante en materia de acciones de focalización, como el LPT, la subvención pro-retención y las becas para la retención escolar. Ninguno de estos programas ha mostrado resultados inequívocamente positivos, poniendo en duda la efectividad de la focalización como estrategia para mejorar ya sea la calidad o la equidad en la EM. El último quinquenio bajo análisis está marcado por una acción legislativa reactiva, que busca responder a la movilización de los estudiantes secundarios y por una reiteración de los programas focalizados, de dudoso impacto y efectividad. El ajuste curricular, aún no aprobado al momento de cerrar este documento, parece ser la política más promisoría en cuanto a aumentar las probabilidades de más calidad y pertinencia de la EM.

Aún cuando en este documento no se ha hecho un análisis sistemático de la efectividad de cada una de las políticas sobre los Nudos Críticos, nos atrevemos a sostener que probablemente el conjunto acumulativo de todas ellas han tenido algún efecto sobre el mejoramiento de los indicadores de cobertura y de eficiencia. Por otro lado, la falta de una visión estratégica y de alineamiento entre los programas ha contribuido a perfilar los aspectos pendientes que debieran orientar la formulación de políticas para el mediano plazo. Los principales aspectos pendientes en cada Nudo Crítico se sintetizan a continuación⁷⁶.

Eficiencia: los logros en materia de eficiencia del sistema educativo han sido significativos, habiendo mejorado la cobertura, el acceso de niños y jóvenes de bajos ingresos, los años que demoran en terminar el ciclo de EM y la disminución de las tasas de repitencia y abandono. Sin embargo, proveer oportunidades de acceso a la población de más bajos ingresos ya no es suficiente. El desafío pendiente está en asegurar la completación universal de la EM y la adquisición de competencias para el aprendizaje a lo largo de la vida que permitan alargar las trayectorias educativas y alcanzar cada vez más años de educación.

⁷⁶ Las propuestas de política en función de estos hallazgos forma parte de la segunda fase de este estudio, que será terminada el 30 de agosto de 2009.

Calidad: los niveles de aprendizaje de todos los sectores muestran un persistente estancamiento y una significativa correlación con el NSE de los estudiantes. Dada la alta segmentación del sistema, que concentra estudiantes de NSE semejante por establecimiento, se produce un potenciamiento del efecto pares que modifica el rendimiento de cada alumno en función del rendimiento de sus compañeros. La consecuencia del efecto pares es que en escuelas altamente homogéneas como las del SE chileno, las brechas entre los rendimientos altos y bajos aumentan en mayor proporción, que si tuviéramos escuelas más heterogéneas.

Equidad: a lo largo del documento se analizaron varias de las evidencias de la segmentación y cómo éstas se encadenan para terminar en el factor más determinante para la vida futura de los jóvenes hoy día, que es la completación de la EM. Por ejemplo, la segmentación al interior del SE contribuye a perfilar trayectorias educativas altamente predictibles según el nivel de ingresos de cada estudiante, de manera que mientras que a los de altos ingresos se les abren oportunidades a lo largo de trayectorias escolares exitosas, de completación de la EM y de acceso a la educación superior, a los de bajos ingresos se les van cerrando de manera acumulativa, dependiendo fuertemente las oportunidades posteriores de los eventos críticos tempranos, tales como repitencias, deserción antes de terminar la EM o la elección de la modalidad TP.

Entre los aspectos relevantes para la formulación de políticas está el que los factores que determinan la segmentación no están solamente en la sala de clases, sino que forman parte de los mecanismos de regulación del SE como son la selección de escuelas, la selección de alumnos, el financiamiento per cápita y el financiamiento compartido.

Calidad docente: en el ámbito de la calidad de los docentes hay una nutrida agenda de cuestiones pendientes ya que ha demostrado ser un ámbito de la política resistente al cambio. En primer lugar, se requiere avanzar de manera decidida para captar a los jóvenes más competentes para que estudien pedagogía, lo que amerita una discusión de las mejores fórmulas para lograrlo. Estas pueden ir desde la modificación de la escala salarial para hacerla más plana, hasta la introducción de bonos salariales asociados a desempeño.

Otro de los desafíos pendientes se relaciona con el hecho de que se puede decir que en Chile no hay “un sistema” de formación continua. Hay una responsabilidad de la conducción central en la evaluación, racionalización y articulación de la oferta existente, la cual actualmente está muy dispersa y no ofrece señales claras a los profesores en cuanto a la calidad que ofrece. Se requiere abordar el mejoramiento de la calidad docente con una visión estratégica que integre los procesos que están en curso y los perfeccione para lograr una mayor efectividad de los mismos. Se requiere también diseñar incentivos más efectivos para una mejor regulación de la calidad de la oferta formativa.

Financiamiento: el aumento del financiamiento público para la EM se hace necesario desde una perspectiva de la calidad y más relevante aún, desde una perspectiva de equidad. El financiamiento que se asigna a la educación pública debiera propender a acortar la brecha entre el gasto por alumno en los colegios particulares pagados y el gasto por alumno en establecimientos

municipales y particulares subvencionados y la brecha entre el gasto por alumno en Chile y en los países que muestran mejores resultados educativos. En cuanto a cual es el monto más apropiado para asignar a los establecimientos, se necesita hacer estudios que permitan estimar cuál es el costo real de entregar una educación que esté de acuerdo a los niveles de calidad y equidad al que se aspira como país. Es necesario dimensionar la brecha entre el financiamiento actual y lo que costaría ofrecer una EM de calidad y equitativa.

La Subvención Escolar Preferencial es el mecanismo de compensación financiera más importante desde que se introdujo la subvención por alumno y se espera que tenga un alto impacto en calidad y equidad. Sería recomendable revisar su alcance e incluir a la Enseñanza Media, más allá de 7° y 8°, como elegible para este beneficio.

EM de 6 años: aún cuando la ley contempla un plazo de 8 años para su implementación, la extensión del ciclo de la EM a 6 años va a tener un importante impacto en el funcionamiento de los establecimientos, principalmente debido a los ajustes en materia de infraestructura, dotación docente, traslado de estudiantes, aumento de los costos, entre otros. Resulta necesario realizar un estudio de factibilidad para la implementación del ciclo de EM de 6 años de manera de dimensionar la envergadura y el monto de este esfuerzo y a partir de ello establecer criterios y una estrategia de implementación gradual hasta el 2017.

En cuanto al currículum, la pedagogía y la evaluación apropiadas para la nueva estructura, el ajuste curricular contempla el cambio al incluir una progresión graduada de los contenidos. Sin embargo, se deberá emprender acciones de alta complejidad e implicancias logísticas, puesto que se deberá habilitar a los cerca de 50 mil profesores generalistas de 7° y 8° que con la nueva estructura de ciclos deberán hacer clases con énfasis disciplinar. Por otra parte, el SIMCE deberá ser ajustado en cuanto a sus contenidos y momento de aplicación en función de la nueva estructura y en concordancia con el ajuste curricular. Introducir una evaluación al término de la EM podría ser una estrategia apropiada para evaluar la calidad en este ciclo.

Los desafíos pendientes.

El panorama presentado en este documento permite identificar dos grandes áreas que representan desafíos en una perspectiva de mejorar la EM en el mediano plazo. Por una parte, se requiere acordar unas pocas metas o prioridades en torno a las cuales articular los programas, las medidas y las acciones. Por otra parte, se requiere hacer un ordenamiento o racionalización de los programas en curso y los que eventualmente se diseñen, con una perspectiva estratégica, orientada al logro de las metas identificadas. Actualmente los programas no están alineados entre sí, con lo que no logran constituir una política coherente sino una sumatoria de iniciativas que no suman ni se potencian para lograr un solo objetivo y metas comunes. Sería oportuno racionalizar las acciones en curso con el fin de optimizar recursos y potenciar su impacto.

Las metas que se desprenden del análisis de los Nudos Críticos:

Escuelas más heterogéneas: la estructura política que regula el SE en nuestro país tiene muchos instrumentos que “empujan” hacia la estratificación de los alumnos según las características de sus familias, contribuyendo a que sea altamente inequitativo. Las políticas para contrarrestar sus efectos debieran avanzar de manera alineada y coherente, en la implementación de medidas para compensar los efectos segmentadores de algunas políticas, limitando la selección de alumnos (actualmente sólo en la EM), compensando al financiamiento compartido y favoreciendo la integración de alumnos de diverso origen socioeconómico en cada escuela. En cuanto a las medidas para compensar la segmentación al interior de los establecimientos y propender a un sistema más homogéneamente distribuido, la SEP parece ser una estrategia promisoría en este sentido, podría estudiarse su expansión a la EM.

Completación universal: desde la perspectiva de la equidad, una de las metas prioritarias para la EM en Chile debiera ser aumentar el número de los estudiantes de bajos ingresos que completan la EM, se sobrepongan a las barreras personales y a sus antecedentes familiares y adquieran las competencias básicas necesarias para seguir aprendiendo a lo largo de la vida. La información aquí analizada permite sostener que la estrategia a seguir pareciera ser la de dar énfasis a programas de mejoramiento universal, y si la opción sigue siendo por los programas focalizados, estos deben aumentar la escala – pasar del macetero al potrero – y deben mejorar su efectividad e impacto.

Desde esta óptica, los programas focalizados no son suficientes para retener a cerca de 46 mil estudiantes en cada cohorte y una vez que desertan, la oferta de opciones poco flexibles no es adecuada para desertores porque deben trabajar, porque son repitentes reiterados y otros motivos. Esta oferta de opciones de segunda oportunidad es baja y marginal en relación a la política para la EM.

Programas de segunda oportunidad: a los estudiantes que les va mal en la EM también les va mal en el mercado laboral. Quienes no adquieren las competencias generales para continuar aprendiendo en su vida adulta, con una alta probabilidad no accederán a empleos bien remunerados y en consecuencia, no podrán salir de la pobreza ni ellos ni sus familias. La construcción de una malla coherente y flexible de programas de segunda oportunidad, que permite que quienes desertan del SE puedan en algún momento obtener el certificado de EM debieran ser parte de la estrategia y la política para la EM.

Adquisición de competencias y aprendizaje curricular: al poner la meta de la completación universal en el centro de las políticas hacia la EM se introduce un riesgo que es necesario prever. En un sistema con altas tasas de deserción, la presión va a estar puesta en que los estudiantes sobrevivan hasta completar la EM y podrían no estar puestos en las competencias adquiridas o en el nivel de preparación para la vida adulta. En este contexto, las estrategias para mejorar la enseñanza abordando el contenido curricular, la pedagogía y los estándares que orienten el desempeño docente no deben descuidados. En otras palabras, no es suficiente apuntar a la sobrevivencia, sino también al logro.

Deserción en la transición EB/EM: según se analizó en el capítulo sobre la eficiencia interna del SE, las tasas de deserción descansan de manera importante en el fracaso escolar de los primeros años de la EM. La investigación muestra que el abordar la transición entre 8° EB y 1° EM asegurando que los estudiantes hayan adquirido las competencias necesarias para acceder a la EM contribuye a reducir el riesgo de repitencia y abandono en EM. La modificación del ciclo de EM a 6 años introduce el riesgo de que se adelante el peak de la repitencia a la transición entre 6° EB y 7° EM.

Respecto del ordenamiento de la política:

Para definir una política coherente en torno a las metas y prioridades es necesario partir por corregir algunos de los rasgos de las políticas vigentes.

Estándares: no hay definición de indicadores y/o estándares de logro suficientemente claros y difundidos, que orienten las acciones y el uso de los recursos en terreno. Es necesario definir estándares de logros para la EM y difundirlos ampliamente en la comunidad educativa. No se cuenta con los instrumentos e indicadores más rigurosos y prácticos, que puedan ser usados tanto por los equipos técnicos del Mineduc como por los de las escuelas. Para empezar a corregir esta situación, se podría llevar estadísticas desagregadas por nivel de ingreso de los estudiantes, ya que en la actualidad, esta información está dispersa en diferentes bases de datos y ministerios, es medida a través de diferentes indicadores y resulta muy engorroso construir información en base a esta variable.

Evaluación y monitoreo: no existen mecanismos adecuados de seguimiento y monitoreo de los programas y no se levantan de manera regular, evaluaciones de resultados o de impacto de las acciones implementadas. Las iniciativas existentes están dispersas entre diferentes ministerios y reparticiones, y un resultado directo de esto es que no hay consecuencias claras frente al no cumplimiento de metas.

Alineamiento: no hay un alineamiento de las acciones del Mineduc entre: (i) las acciones y programas entre sí, de manera que no llegan la mayoría de ellas a constituir una estrategia o una política propiamente tal; (ii) tampoco se aprecia alineamiento riguroso entre el objetivo buscado y las acciones involucradas y (iii) entre los actores de la administración central, la administración intermedia y los actores a nivel del liceo.

Rendición de cuentas: al no haber evaluaciones externas al terminar el ciclo, las responsabilidades por los resultados de la EM están diluidos. Adicionalmente, como el éxito o fracaso se mide en términos de variables que están fuera del sistema escolar como el ingreso a la ES y/o al mercado laboral, no hay incentivos para que los actores del SE a nivel de la EM se hagan responsables. La evaluación al terminar el ciclo de la EM contribuiría a mejorar esta situación y la PSU es un buen instrumento de política en este contexto, siempre que fuera obligatoria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- A Call to Action: Transforming High School for all Youth, (2005), National High School Alliance, Washington, D.C.
- Avalos, B. (2003). La Formación Docente Inicial en Chile, Documento digital.
- Barber, M. & Mourshed, M. (2008), Cómo hicieron los Sistemas Educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos, PREAL, traducido de: McKinsey Report, 2007.
- Beca, C.E. (2009). Desafíos para una política de formación continua docente, en: Sotomayor, C. y Walker, H., (2009). En: Sotomayor, C. y Walker, H., (Eds.), 2009, Formación Continua de Profesores: ¿cómo desarrollar competencias para el trabajo escolar? Santiago, Editorial Universitaria.
- Bellei, C. (2003), Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile: Evaluación a partir de la evidencia. pp 285-311.
- Benavot, A. y Braslavsky, C. (2006) El conocimiento escolar en una perspectiva histórica y comparativa: cambios de currículo en la educación primaria y secundaria, UNESCO/OIE.
- Bishop, J., Mane, F. and Bishop, M., (2001), Secondary Education in the United States: What can Others Learn from our Mistakes?, Cornell University, University of Rochester.
- Brand, B., (2005), Enhancing High School Reform: Lessons from Site Visits to Four Cities, American Youth Policy Forum.
- Bravo D., Ruiz Tagle J. y Sanhueza R. (1996). Análisis Del Mercado De Servicios De Docencia De Educación General y Proyección a 10 años. Departamento de Economía, U. de Chile.
- Bridgeland, J., Dilulio, J. and Morison, K.B., (2006), The Silent Epidemic: Perspectives of High School Dropouts, Civic Enterprises.
- Brunner, J. J. (2008). La Revolución Pingüina: Causas, Desafíos, Soluciones. Fundación Santillana. Noviembre 2008.
- Claro, J.P., (2007). La reforma Educacional Chilena, Presentación al Seminario “Teoría del Currículum”, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina.
- Comisión sobre Formación Inicial Docente (2006) Informe Final Comisión sobre Formación Inicial Docente. Santiago: MINEDUC

- Comisión Nacional para la modernización de la educación (1995). Informe Final Comisión Nacional para la modernización de la educación. Santiago: Editorial Universitaria.
- Consejo Asesor Presidencial (2006). Informe Final Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. Santiago: Autor.
- Comisión para la Formación Técnico Profesional (2009) Bases para una Política de Formación Técnico-Profesional en Chile: Resumen Ejecutivo. Santiago: Mineduc. En: <http://www.comisiontecnica.cl/>
- Contreras, D. y Gallegos, S. (2007). Descomponiendo la Desigualdad Salarial en América Latina: Una Década de Cambios, Depto. de Economía, Universidad de Chile.
- Cox, C. (2003). El currículum del futuro. *Revista Perspectivas*, Vol.4, N° 2. Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Física y Matemáticas, Universidad de Chile, Santiago.
- Cox, C. (2003). Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. Santiago: Editorial Universitaria.
- Cox, C., Jaramillo, R. y Reimers, F., (2005), Educar para la Ciudadanía y la Democracia en las Américas: una agenda para la acción. Washington, D.C : Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cox, C., (2003), El Nuevo Currículo del Sistema Escolar, en: Hevia, R. (Ed.), La Educación En Chile, Hoy, Ediciones Universidad Diego Portales.
- Cox, C., (2007), “Niveles del sistema escolar y formación de profesores: fallas estructurales e implicancias de la inacción” en “La Reforma al sistema Escolar: aportes para el debate”, UDP.
- Cox, C., (2009). Formación continua de profesores: la hermana pobre de las políticas educacionales, En: Sotomayor, C. y Walker, H., (Eds.), 2009, Formación Continua de Profesores: ¿cómo desarrollar competencias para el trabajo escolar? Santiago, Editorial Universitaria, pp. 13-23.
- Demeuse, M.; Baye, A.; Straeten, M.E.; Matoul, A. and Nicaise, J. (2005) Equity in Education: A Typology of European Educational Systems, AERA, Montreal.
- DEMRE (2008). *Prueba de Selección Universitaria*. En http://www.demre.cl/text/pdf/p2008/tablas_especif2008.pdf
- DESUC (2005). Evaluación de la Jornada Escolar Completa, Dirección de Estudios Sociales. Santiago: UC.
- DIPRES (2006). Evaluación en profundidad becas escolares educación básica y media Ministerio de Educación y Ministerio del Interior. Universidad de Chile: Santiago.

- DIPRES (2007) Programa de Supervisión de Establecimientos Educacionales Subvencionados: Minuta Ejecutiva, Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.
- Eyzaguirre, B., (1999). Una Mirada a la Reforma Curricular, Estudios Públicos 76, primavera 1999.
- Depesex/bcn (2003).Serie Informes, Año XIV, N 129, Santiago de Chile.
- Espínola, V. y García, N., (2005). Modernización de la Educación Técnica Post-Secundaria: Opciones y desafíos para América Latina y El Caribe, Diálogo Regional de Política, BID.
- Fund the Child: Tackling Inequity and Antiquity in School Finance (2006). Thomas B. Fordham Institute.
- García Marín, A. (2006). Evaluación del Impacto de la Jornada Escolar Completa, Magíster de Economía, Universidad de Chile (versión preliminar).
- Gatica, J. y Romagnera, Pilar, El mercado laboral en Chile. Nuevos Temas y desafíos, 2005. En www.oitchile/publicaciones.php.cl.
- Gonzales, P. (2004). Sobre la equidad del sistema educacional chileno. Reviste Persona y Sociedad. Vol. 18, Nº. 3, págs. 31-62.
- González, S. y Palma, J.F. (2008). Acercamiento a la visión de los actores del sistema educativo respecto al conocimiento, implementación y efectividad de la Beca de Apoyo a la Retención Escolar en la Comuna de Cerro Navia, Instituto de Sociología, UC.
- Gysling, J. (2001). Currículum Nacional: Desafíos Múltiples, pp 335-350.
- Gysling, J. (2001). Reforma Curricular: El caso de Chile, Documento de Trabajo, MINEDUC.
- Hopenhayn, M. (1998). La enciclopedia vacía. Desafíos del aprendizaje en tiempo y espacio multimedia. Nómadas N 9, ps 10-18. Bogotá.
- Inter-American Development Bank (2006). Education in Latin America and the Caribbean: A Statistical Profile.
- Jara Valdivia, I. (2008). Las políticas de tecnología para escuelas en América Latina y el mundo: visiones y lecciones. Santiago: Cepal
- Levin, B., (2002). Approaches to Equity in Policies for Lifelong Learning, Equity in Education Series, OECD.
- Marshall, G. y Correa, L. (2001). Focalización de Becas del Programa Liceo para Todos: Un Estudio Caso-Control, Universidad Católica de Chile.

- Marshall, M.T. y Zenteno, D. (2004) Programas de Mejoramiento de las Oportunidades: El Liceo para Todos en Chile, Serie Políticas y estrategias para la Educación Secundaria, IPEE/UNESCO.
- Martin-Barbero, J. (S/F), De los Medios a las mediaciones. Martin -Barbero, Jesús. Jóvenes. Identidad y Comunicación
- Meckes, L. (2007). Evaluación y Estándares: Logros y Desafíos para incrementar el impacto en calidad educativa. *Revista Pensamiento Educativo*, Volumen 40 - Número 1 - Junio de 2007. pp. 351 371.
- Ministerio de Educación (2005). Informe Metas Milenio, División de Planificación y Presupuesto. Santiago: Autor
- Ministerio de Educación (2002), Indicadores de la Educación en Chile, División de Planificación y Presupuesto.
- Ministerio de Educación (2004), “Anuario Estadístico”, División de Planificación y Presupuesto.
- Ministerio de Educación (2004), “Bases de Datos Docentes”, División de Planificación y Presupuesto.
- Ministerio de Educación (2004), “Bases de Datos Matrículas”, División de Planificación y Presupuesto.
- Ministerio de Educación (2004), “Bases de Datos Registro de Estudiantes de Chile”, División de Planificación y Presupuesto.
- Ministerio de Educación (2004). “Bases de Datos Jornada Escolar Completa”, División de Planificación y Presupuesto.
- Ministerio de Educación (2004-2000). “Base de Datos Docentes”, División de Planificación y Presupuesto.
- Ministerio de Educación (2004-2000), “Base de Datos Matrículas, Titulados y Egresado Educación Superior”, División de Educación Superior.
- Ministerio de Educación (2004-2000). “Base de Datos Rendimiento”, División de Educación Superior.
- Mineduc (2004a). “Evaluación de la oferta de educación de adultos”, Asesorías para el Desarrollo.
- MINEDUC (2004b). Gestión de la Diferencia: una modalidad de supervisión técnico-pedagógica a procesos de cambio y desarrollo institucional en escuelas y liceos, Proyecto Montegrande: avanzando en su compromiso.

- MINEDUC, (2008). Subvención Pro-Retención – Año 2007, Mineduc, División de Planificación y Presupuesto, Depto. de Estudios, Mayo de 2008.
- Mizala, A.; Romaguera, P. y Ostoic, C. (2005). Equity and Achievement in the Chilean School Choice System, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Montoya, A.M., (2005), Informe Estudio oferta y demanda de docentes en Chile, Septiembre.
- OCDE, (2004). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile. Centro para la Cooperación con los Países no Miembros de la OCDE*. Santiago: MINEDUC.
- OECD, (2005), School Factors Relates to Quality and Equity: Results from PISA 2000.
- OECD (2007). No More Failures: Ten Steps to Equity in Education. En: <http://213.253.134.43/oecd/pdfs/browseit/9107041E.PDF>
- OECD (2008). Education at a Glance. Autor.
- OEI (2008). Metas Educativas 2021. La Educación que queremos para la Generación de los Bicentenarios, Septiembre del 2008.
- Padilla, Alfonso; Pedreros, Alejandro, (¿año?), Tecnologías de Información y comunicaciones (TIC) en el aula del siglo XXI: como acompañar a profesoras y profesores en este desafío.
- Picaso Verdejo, I (s/f), La reforma del currículo escolar en Chile: entre tensiones creadoras y consenso necesario pp 313 -333.
- Porter, M. (1996). What is Strategy?, Harvard Business Review, Nov-Dec 1996.
- Quint, J. (2006). Meeting Five Critical Challenges of High School Reform: Lessons from Research on Three Reform Models, MDRC, Building Knowledge to Improve Social Policy.
- Raczynski, D. (2005). Estudio de Evaluación de la Jornada Escolar Completa: Síntesis y conclusiones, Dirección de Estudios Sociales, UC.
- Richards, C. (2009), Escuelas de Segunda Oportunidad: una alternativa de atención para niños, niñas y jóvenes desertores del sistema educativo, MINEDUC.
- Roderick, M., (2008), Closing the Aspirations-Attainment Gap: Implications for High School Reform, A Commentary from Chicago, MDRC, The University of Chicago.
- Sotomayor, C. y Walker, H., (2009), (Eds.). Formación Continua de Profesores: ¿cómo desarrollar competencias para el trabajo escolar? Santiago, Editorial Universitaria.
- UNESCO (2008). Informe sobre las tendencias sociales y educativas en América Latina. Paris: UNESCO

- UNESCO (2006). Institute for Statistics, Education Indicators – Technical Guidelines.
- Universidad Católica (2005). Evaluación Jornada Escolar Completa, Facultad Sociología. Santiago.
- Universidad de Chile (2005). Informe N°2, Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago, 22 de Diciembre 2005. Santiago.
- Universidad de Chile (2006) Diagnóstico de la situación de los establecimientos que imparten Enseñanza Media y de las intervenciones realizadas: Identificación y Caracterización de los Liceos Críticos, Depto. de Ingeniería Industrial, Informe N°3, Santiago, Marzo de 2006.
- Universidad de Chile (2006). Evaluación en profundidad de los programas de becas escolares de la educación básica y media: Informe Final. Ministerio del Interior/Ministerio de Educación, Depto. De Ingeniería Industrial, UCH.
- Valdés, X.; Elías, M. y Fuenzalida, A. (2008), Indagación y Sistematización acerca de la sustentabilidad del mejoramiento educativo en los liceos Montegrande, Informe Final.
- Valenzuela, J.P. (2008). Evolución de la Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento Compartido, Proyecto FONIDE N° 211, 2006.
- Wilms, D. (2005). Learning Divides: The Policy Questions about the Performance and Equity of Schools and Schooling Systems, Canadian Research Institute for Social Policy, University of New Brunswick.

**LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS
PARA LA DISCUSIÓN DE UNA POLÍTICA DE MEDIANO PLAZO
PARA LA EDUCACIÓN MEDIA**

ESTUDIO DE CASOS INTERNACIONALES

APARTADO II

(2 de 3)

Agosto de 2009

Índice

INTRODUCCIÓN	4
Los temas.....	6
PRIMER TEMA: RECLUTAR Y RETENER DOCENTES DE ALTA CALIDAD.....	8
Programas alternativos de inmersión en Matemáticas o Ciencias	11
El Caso de la Certificación de Docente Londinense	14
Análisis y Consideraciones Específicas Para Chile	15
SEGUNDO TEMA: ESTRUCTURACIÓN DEL TIEMPO Y EL ESPACIO	18
Horarios en Bloque	20
Escuelas dentro de escuelas	23
Análisis y Consideraciones Específicas Para Chile	24
TERCER TEMA: TRAYECTORIAS Y TRANSICIONES AL MUNDO POSTERIOR A LA EDUCACIÓN MEDIA	27
La Educación Técnico-Profesional	27
La calidad de la preparación pre-universitaria.....	30
Dos aspectos de un mismo problema	31
Los Casos	32
ADP: El Proyecto Sobre el Diploma Americano.....	33
GEAR-UP.....	36
Análisis y Consideraciones Específicas para el caso de Chile	37
ALGUNAS CONCLUSIONES	40
APÉNDICE 1: LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS	43
APÉNDICE 2: BIBLIOGRAFÍA CITADA	45

Introducción

Este documento contiene un **Estudio de Casos Internacionales** y forma parte de un estudio encargado por el Ministerio de Educación a la Universidad Diego Portales, que tuvo como propósito elaborar un documento marco para la discusión del diseño de una política de Educación Media en el mediano plazo en Chile. El documento marco se organiza en tres apartados, los que abordan los siguientes temas:

Apartado I: Diagnóstico de la Educación Media.

Apartado II: Estudio de Casos Internacionales.

Apartado III: Prioridades de Política.

Los tres apartados están perfectamente articulados entre sí y los vínculos entre ellos se hacen explícitos en este documento con las Prioridades de Política, en el que se hacen referencias a los otros dos documentos, que son anteriores en el tiempo. El Diagnóstico de la Educación Media fue planteado en función de 7 nudos críticos que fueron acordados con los especialistas y autoridades del Ministerio de Educación (Mineduc) y las Prioridades de Política están basadas en los resultados del Diagnóstico. El Estudio de Casos Internacionales es el más autónomo de estos documentos, ya que analiza casos específicos que fueron acordados con el Mineduc, seleccionados en función de la solución de problemas críticos identificados por las autoridades del momento.

El **Estudio de Casos Internacionales** que aquí se presenta representa un esfuerzo por contribuir desde una perspectiva analítica comparada e internacional, a la reflexión en torno de la agenda de política de mediano plazo para la Educación Media en Chile. Respondiendo a una invitación de la Universidad Diego Portales en el marco de una asesoría para el Ministerio de Educación, quien escribe tuvo la oportunidad de visitar Chile y de conversar con una diversidad de actores del sistema educativo chileno. Durante el curso de estas visitas y entrevistas, junto con impresiones, materiales, y evidencias que el autor ha acumulado como observador e investigador interesado en el caso de Chile desde 1997 (Valverde 1998, 2003, 2004), hemos procurado identificar las experiencias internacionales más sobresalientes y al mismo tiempo más apropiadas para una mirada internacional comparada, de los temas que forman parte de las discusiones sobre las políticas para la Educación Media en Chile. Se buscó aportar a los desafíos en política educativa que nuestros interlocutores identificaban como de mayor urgencia para la discusión y toma de decisiones actuales en Chile. Con el fin de identificar aspectos de la discusión internacional que resultaran en riqueza de ideas para la discusión política en Chile, partimos por examinar cómo los actores entrevistados representan o estructuran la situación problemática que se enfrenta en cada desafío. Por ende tratamos de ver cómo los informantes que visitamos responden a las preguntas siguientes: (i) ¿Cuál es la naturaleza del problema de política educativa? (ii) ¿Cuál es su alcance y severidad? Y (iii) ¿Qué metas u objetivos deben cumplirse para resolver el problema?

Nuestro objetivo es analizar estas preguntas como punto de referencia para entender mejor qué tipos de soluciones políticas podrían resultar más apropiadas. Orientamos nuestros análisis para ofrecer ideas acerca de cuáles podrían ser los indicadores para evidenciar el éxito en la resolución del problema, procurando de esta manera identificar alternativas de solución para consideración en el debate de política educativa en Chile.

Sobre este último tema, anticipándonos a los análisis que siguen, es importante hacer algunas observaciones. En nuestras discusiones y revisión de documentos, llama la atención que gran parte de los problemas de política asociados a los temas que identificamos parten de un diagnóstico más bien tácito y no explícito. No parecen haber trabajos de análisis de políticas que proponen definiciones explícitas del problema a resolver. No es del todo claro cuál es el verdadero alcance de los problemas identificados – por ejemplo, ¿para cuántos estudiantes y familias es problema la falta de opciones relevantes en la educación secundaria? ¿Qué características debería tener la educación secundaria para ser calificada como más relevante por estas familias? ¿El Ministerio de Educación compartiría esos criterios de relevancia? No habiendo análisis de políticas detallando la formulación explícita del problema a resolver, es difícil establecer criterios o indicadores que se podrían monitorear para asegurar el buen curso de las soluciones que se podrían adoptar.

En este sentido, el documento marco del cual este **Estudio de Casos Internacionales** forma parte representa un avance en cuanto a la delimitación de los problemas y a la identificación más precisa de indicadores. A partir de las formulaciones que se plantean en los Apartados que conforman el documento marco es posible identificar indicadores que pueden ser utilizados para demostrar si estamos resolviendo el problema o no. En los temas que trataremos a continuación, trataremos de describir cómo este desafío afecta la formulación y exploración de alternativas de política.

Partiendo de lo anterior, analizamos casos de iniciativas políticas en el ámbito internacional para explorar algunas de las alternativas que han probado ser más apropiadas en función de distintas metas u objetivos. En el análisis de estos casos, y al contrastarlos con nuestro diagnóstico de la Educación Media en Chile, esperamos contribuir con ideas específicas a la discusión sobre la política que se necesita para el mediano plazo.

Además de iniciativas en el ámbito internacional que se alinean con los temas surgidos del análisis descrito en el párrafo anterior, se tomaron en cuenta otros criterios para los casos presentados en este informe. Por ejemplo, se da prioridad a los programas o políticas innovadoras en cuyo diseño haya jugado un papel importante la evidencia empírica. Se procura enfocar programas que han sido objeto de investigación y evaluación desde una perspectiva multidisciplinaria. No siempre fue posible encontrar casos que cumplieran con estos criterios, pero cuando éstos estaban ausentes, discutimos las implicancias que tienen políticas o programas con una insuficiente fundamentación en evidencias y las exigencias de monitoreo y evaluación que deberían cumplir.

Los temas o situaciones problemáticas para la política de la Educación Media que se identificaron son de distinta naturaleza. Dos de los temas mencionados con mayor frecuencia y que aparentan suscitar un importante nivel de interés entre nuestros informantes en Chile, son los que podríamos llamar temas estructurales de la Educación Media. Uno de ellos es el del reclutamiento y la retención de docentes de alta calidad para las instituciones de enseñanza media y el otro es el de la estructuración del tiempo y el espacio en las instituciones de Enseñanza Media.

Otros temas mencionados con frecuencia y que también suscitan un importante nivel de preocupación tienen que ver con la transición de la educación media hacia nuevas oportunidades de vida, el mundo del trabajo por un lado, y la educación terciaria por otro. Aunque nuestros informantes lo discuten siempre como dos problemas distintos, en nuestro análisis hemos decidido enfatizar sus aspectos comunes. Aquí los abordamos juntos como dos componentes de un mismo tema que llamamos “Transiciones al mundo post-educación media”.

En la presentación de cada tema, partimos de una caracterización de la situación problemática, contrastando el debate en Chile con tendencias internacionales. Luego presentamos casos de políticas o programas de intervención en el ámbito internacional para ilustrar las aristas más importantes de la situación problemática que identificamos, y finalizamos con una discusión de los casos contrastándolos con el caso de Chile. Procuramos en esta discusión identificar las ideas de mayor relevancia y considerar los desafíos que se enfrentaría en su posible ejecución en Chile. Justificamos esta reconceptualización del debate chileno en el contexto de tendencias mundiales, y procuramos derivar ideas a partir del análisis de los casos con distintos enfoques específicos.

Los temas

Los temas o nudos críticos, situaciones problemáticas para la política educativa, en la educación media que se identifican son de distinta naturaleza.

Dos de los temas mencionados con mayor frecuencia y que aparentan suscitar un importante nivel de interés entre nuestros informantes en Chile, son los que podríamos llamar temas *estructurales* de la educación media. Por un lado, un desafío tiene que ver con el reclutamiento y la retención de docentes de alta calidad para las instituciones de enseñanza media. Por otro lado, el desafío tiene que ver con la estructuración del tiempo y el espacio en las instituciones de enseñanza media.

Otros temas mencionados con frecuencia y que también suscitan un importante nivel de preocupación tienen que ver con la transición de la educación media hacia nuevas oportunidades de vida: el mundo del trabajo por un lado, y la educación terciaria por otro. Aunque nuestros informantes lo discuten siempre como dos problemas distintos, en nuestro análisis hemos decidido enfatizar sus aspectos comunes. Aquí los abordamos juntos como dos componentes de un mismo tema que llamamos: *Transiciones al mundo post-educación media*.

Justificamos esta reconceptualización del debate chileno en el contexto de tendencias mundiales, y procuramos derivar ideas a partir tanto de dos casos con distintos enfoques específicos.

En la presentación, para cada tema, partimos de una caracterización de la situación problemática, contrastando el debate en Chile con tendencias internacionales. Seguidamente presentamos casos de políticas o programas de intervención en el ámbito internacional para ilustrar las aristas más importantes de la situación problemática que identificamos, y finalizamos con una discusión de los casos contrastándolos con el caso de Chile. Procuramos en esta discusión identificar las ideas de mayor relevancia y considerar los desafíos que se enfrentaría en su posible ejecución en Chile.

Primer Tema: Reclutar y Retener Docentes de Alta Calidad

Un tema que surge de nuestras conversaciones y observaciones es una preocupación por identificar formas de conseguir personal con altos niveles de capacitación y motivación para enseñar en la educación media.

Las pruebas SIMCE, PSU, TIMSS y PISA arrojan informaciones desafiantes para Chile: pese a los importantes esfuerzos invertidos en educación, los niveles promedio de rendimiento de los y las estudiantes decepcionan. Esto lo apunta la OECD en una revisión de políticas educativas en Chile, y se señala que el reto para el país es mejorar la efectividad de sus recursos (OECD Review Team 2004). Uno de los recursos que preocupa al Ministerio de Educación es el recurso humano para la educación media.

La discusión actual en el medio chileno ha sido en gran parte definido en un plan que el Ministerio de Educación acaba de anunciar: el plan INICIA para la formación inicial de docentes. Este proyecto busca implementar 3 grandes ejes, uno de ellos relativo a la elaboración de un currículo mínimo para todas las carreras de Pedagogía, empezando a ser implementada en el nivel de Educación Básica el año 2010, la Educación Parvularia 2010-2011 y finalmente la relativa a la Educación Media para los años 2011-2012.

La preocupación por reclutamiento y retención de docentes es mundial. Muchos países del mundo desarrollado y en vías de desarrollo encuentran que la situación es crítica y han puesto en juego una variedad de iniciativas (Ingersoll and Consortium for Policy Research in Education 2007; Ochs 2007; OECD 2005). La difícil situación internacional no parece estar relacionado ni con el nivel de salarios que reciben docentes al nivel nacional, ni parece ser problema exclusivo de escuelas públicas o privadas, urbanas o rurales (Hugo 2005; Ochs 2007; White and Smith 2005).

Una revisión internacional reciente de políticas (Ladd 2007), encontró para el caso de los países desarrollados, algunos hallazgos sorprendentes. En especial, encontró pocos indicios de efectividad en uno de los instrumentos de política más atractivos a nivel internacional: aumentos salariales. Tal parece que muchas iniciativas de este tipo tienen poco impacto sobre el reclutamiento y la retención. Por otra parte, sin embargo, sí parecen efectivas las políticas de diferenciación de salarios. Por ejemplo, más efectivo que un incremento de salarios a nivel general, es la implementación de una política que compensa en forma diferente a docentes según qué materias escolares enseñan, y según el contexto de la escuela en que enseñan. De tal modo, en los países donde, por ejemplo, los profesores de matemática ganan más que sus pares que enseñan otras materias, o en donde se incentiva a docentes rurales o que enseñan en zonas urbanas marginales distinto que a sus colegas que enseñan en otros tipos de colegios, se experimentan menos problemas con reclutamiento y retención. Ahora bien, es bueno señalar que otra revisión reciente de la situación en países desarrollados, no encuentra substanciación

empírica de que haya en realidad una crisis al respecto del reclutamiento y retención de docentes en al menos algunos de los países en donde se ha señalado que existe (Gorard et al. 2007).

Un esfuerzo similar de revisión de políticas en países en vías de desarrollo (Vegas 2007) sugiere que no todo lo que encontramos en el contexto de los países desarrollados se aplica a los países en vías de desarrollo. Por ejemplo, se cita a Chile como ejemplo de que subir los salarios en forma general aumenta la calidad de los estudiantes que se postulan a carreras en educación. Por otro lado, esfuerzos por introducir incentivos salariales para trabajar en zonas rurales, o en escuelas marginales no han tenido éxito en países como Bolivia y México. Se concluye en ese estudio, sin embargo, que muchos de los incentivos salariales no son realmente suficientes para estimular cambios en el comportamiento de docentes, y que su diferencial con respecto a la estructura salarial de otros sectores de la economía es aún insuficiente.

Tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, se ha concluido que son necesarias políticas comprensivas que trabajen no sólo con incentivos de salario, sino también con programas de preparación pre-servicio y continuo, programas para mejorar el ambiente de trabajo e inclusive de reformas a la administración de centros educativos.

En este sentido, las recientes acciones tomadas por el Ministerio de Educación están alineadas con las tendencias internacionales en este ámbito. Esfuerzos comprensivos como el INICIA son sumamente prometedores. Claramente existe mucha experiencia internacional con distintos tipos de iniciativas en preparación tradicional y alterna para docentes, e inclusive importantes lecciones acerca de cuáles pueden ser algunas de las debilidades de algunas de las alternativas.

En síntesis, el mundo entero está buscando maneras de atraer más personas, con mayores niveles de preparación, con el propósito de incrementar la calidad de la docencia (OECD 2005; Organisation for Economic and Development 1969, 1969). Por otro lado, muchos esquemas para facilitar la entrada a la profesión a individuos que no están preparadas con las credenciales tradicionales han tenido éxito muy variado (Lai and Grossman 2008; Robinson and Yi 2008; Seferoglu 2004).

En nuestro análisis surge una preocupación en cuanto a la base de evidencias que respaldan las iniciativas que forman parte de INICIA, y que distancia por tanto esta iniciativa de otras comparables en el ámbito mundial. Nos referimos al papel relativamente menor que ha jugado el análisis de datos acerca del trabajo docente en Chile que existen como resultado de la evaluación magisterial realizada por el Centro MIDE de la Pontificia Universidad Católica de Chile en los proyectos DocenteMás y similares. Llama la atención que los datos derivados de portafolios, videos, encuestas, etc. que se han reunido en referencias a los docentes en todo el país no sean considerados como una de las fuentes principales para considerar opciones de política.

Esto es muy preocupante. La información que se ha recopilado solamente en DocenteMás, es la fuente más rica de evidencia empírica a nivel nacional acerca de quién enseña y como se enseña en Chile. Un diagnostico detallado y específico del alcance y de la significancia de los desafíos que

enfrenta Chile en el ámbito de la calidad de la enseñanza requiere precisamente del tipo de información que tiene DocenteMás. Toda reforma o intervención en los ámbitos de la formación inicial y la formación en servicio de los docentes chilenos debe de partir de un detallado diagnóstico usando la mejor evidencia empírica disponible. Según lo que hemos podido apreciar, las informaciones de DocenteMás no han sido importantes referentes en la discusión de la agenda de políticas e intervenciones en la formación inicial y continua de los y las docentes.

La curiosa ausencia de una demanda por explotar los datos de DocenteMás y otras informaciones en MIDE UC es aun mas intrigante dada la considerable atención y discusión que ha recibido el informe de la compañía consultora McKinsey (“How the Worlds Best Perfoming Schools Came Out on Top”) de Setiembre de 2007 en Chile. El informe relaciona informaciones de PISA con encuestas y otras recolecciones de datos *ad hoc* en una selección de sistemas educativos. La mayor debilidad analítica de ese informe: la incapacidad de asociar rigurosamente datos sobre docentes con resultados de estudiantes, es superable en Chile.

Chile cuenta con evaluaciones de docentes y de estudiantes rigurosamente equiparables para permitir la comparación interanual, y también cuenta con medios para vincular los unos con los otros. Esto sobrepasa las debilidades inferenciales del informe McKinsey, que aunque sugerente y argumentada en forma persuasiva, sólo puede *especular* acerca de la vinculación causal entre calidad de docentes y calidad de resultados de escolarización. Más aun, un estudio que a diferencia de PISA puede vincular directamente calidad de docencia con resultados de estudiantes es TIMSS, y Chile está representado en su base de datos. Tanto los datos de MIDE UC y los datos TIMSS ofrecen la posibilidad de *analizar directamente* la relación entre distintas posibles palancas en política educativa y la calidad de resultados en forma rigurosa que podría mejor identificar alternativas de éxito para Chile.

Igualmente ausente de las conversaciones políticas en Chile es una discusión de cómo aprovechar a docentes exitosos para aumentar el atractivo de la profesión, y especialmente, hacer atractiva la opción de trabajar en escuelas para los cuales es especialmente difícil reclutar y retener docentes de alta calidad. En realidad esto es una característica común a lo largo de la América Latina: no parecen haber muchos esfuerzos concretos por identificar y extender buenas prácticas docentes al mismo tiempo que reconocer y estimular a los maestros y maestras que trabajan en los contextos más desafiantes del sistema educativo.

Por tanto, analizaremos aquí un caso inglés con la idea de derivar ideas aplicables a Chile. El caso es parte de un esfuerzo por reconocer y estimular buenas prácticas docentes en la ciudad de Londres que presenta una serie de características que podrían ayudar a complementar las iniciativas actuales en torno a la docencia en la educación media. En especial, consideramos que podrían ayudar a solventar algunas de las características que están ausentes de la discusión actual en Chile.

Captar y retener docentes de alta calidad a menudo es resultado de interesar a los mejores estudiantes en la profesión docente. Existe una gran variedad de opciones para ello, y dos formas

principales de hacerlo. La primera forma, y ciertamente la más común, es de tratar de captar a los mejores estudiantes de secundaria para que busquen admisión en programas de preparación docente. Otra forma de trabajar este tema es procurar identificar individuos que ya han ejercido otras profesiones, pero que podrían interesarse en la docencia. Este ha sido trabajado especialmente en el reclutamiento de docentes para dos de las áreas curriculares de media que son difíciles de suplir en muchísimos países: matemáticas y ciencias naturales. Analizaremos un tipo de proyecto de este tipo que podría resultar atractivo de considerar en el contexto chileno.

Programas alternativos de inmersión en Matemáticas o Ciencias

OBJETIVO GENERAL

Programas alternativos para atraer nuevos docentes para enseñar matemáticas o ciencias que típicamente comparten objetivos de:

Proporcionar a individuos que tienen sólidos conocimientos en matemáticas o ciencias, a menudo derivados de su preparación profesional en ingeniería, economía, finanzas, enfermería, ciencias o afines, con los fundamentos conceptuales y entrenamiento pedagógico práctico, para desempeñarse destacadamente como docente de matemáticas o ciencias en la educación media.

FORMATO

Para ser candidato a un programa alternativo de inmersión un individuo típicamente debe tener:

- Un diploma universitario en un campo disciplinario relacionado con las matemáticas o las ciencias
- Tener experiencia laboral en un área relacionado con las matemáticas o ciencias
- Haber aprobado con notas superiores un número determinado de cursos universitarios en ciencias naturales o matemáticas.

Reclutar y retener excelentes docentes en matemáticas y ciencias es un desafío para casi todo sistema educativo. Este ha sido parte importante de un problema global en el reclutamiento y en la retención de docentes para todo el sistema. La severidad del problema ha llevado a considerar distintas formas de flexibilizar mediante “vías alternas” la preparación y certificación profesional de docentes. Tales programas parten del supuesto que los programas de preparación y los requisitos de certificación profesionales son importantes obstáculos para docentes en potencia que experimentan el deseo de cambiar de profesión y cuentan con algunas de las herramientas más importantes para el éxito en la docencia: preparación y experiencia en las disciplinas del currículo de media (Abell et al. 2006; Denton and Davis 2007; Ng and Thomas 2007; Selke and Fero 2005).

El problema es a menudo mayor en ciudades y otros contextos que presentan comunidades con muchos estudiantes que proceden de familias de bajos ingresos o presentan dificultades de aprendizaje. Por ello son prominentes los esfuerzos de ciudades como por ejemplo New York¹.

Tradicionalmente ha existido un problema de definición de estos programas. El uso de la palabra “alternativa” al principio significaba poco más que eso. Simplemente se refería que la iniciativa indica nada más que una manera de obtener la credencial para enseñar de una manera distinta a la vía tradicional. Como resultado de ello, una gran cantidad de distintas formas de vías alternativas se han implementado desde finales de la década de 1980.

Son sin duda muy controversiales, puesto que sus supuestos desafían muchos importantes ideas fundamentales compartidos por muchos actores educativos. La idea de “vías alternativas” propone en realidad que hay una variedad de maneras correctas para preparar y certificar docentes. Una paradoja del debate político acerca de la preparación de docentes es que, aunque muchos aceptan en la actualidad que es pedagógicamente apropiado utilizar una variedad de distintas estrategias didácticas para enseñar estudiantes, no es igualmente apropiado pensar en distintas formas para preparar docentes. Esto lleva a polarización de las discusiones acerca de alternativas a la vía tradicional que son especialmente nocivos en contextos en los cuales faltan buenos docentes. ¿Cómo resolver este dilema de modo que impulsemos esfuerzos por explorar buenas opciones para captar excelentes docentes y retenerlos en la profesión?

Quizás el primer paso es reconocer que las “alternativas” no deben ser alternativas en el sentido que supongan que el nivel de exigencia y rigor en la preparación debe ser reducido para aumentar el atractivo de la profesión. Necesitamos altísimos estándares tanto en los programas de preparación inicial tradicionales, como en las alternativas. La evidencia empírica que se ha examinado indica que son la clave del éxito común a todo esfuerzo por preparar y habilitar profesionalmente a docentes.

La gran cantidad de proyectos ejecutados desde 1980 han proporcionado oportunidad de evaluar las distintas opciones, y hoy en día existe suficiente consenso con respecto a las características que comparten los proyectos de certificación alternativa más exitosos. Las evaluaciones más citadas (Wilson et al. 2003; Wilson, Floden, and Ferrini-Mundy 2002) de estos programas alternativos indican que el éxito en tales programas requiere:

- ▶ Estándares muy altos como criterios de admisión.
- ▶ Programas extensivos de tutoría (“mentoring”) y supervisión.
- ▶ Preparación rigurosa en temas como: métodos de instrucción, administración y gestión del aula, currículo y el trabajo con estudiantes con diversas necesidades.

¹ Un sitio de internet especialmente útil para entender este tipo de programas, es el del programa de inmersión matemática de New York City Teaching Fellows (http://www.nyctf.org/whocanbe/math_teach.html) que tienen una gran variedad de informaciones. El NYC Teaching Fellows ha sido controversial últimamente, puesto que un número importante de los docentes que ha formado (pero no en las materias de ciencias o matemáticas) no han conseguido plazas en colegios al concluir su participación en el programa.

- ▶ Evaluación frecuente y exhaustiva
- ▶ Practica en técnicas de planificación de lecciones y enseñanza
- ▶ Estándares muy altos como criterios de promoción y certificación final.

Ilustraremos cada uno de estos puntos utilizando ejemplos de tanto el programa de “Inmersión Matemática” de la ciudad de New York que hemos citado mas arriba, como el caso del “Transitions to Teaching” (Transiciones a la Enseñanza) del Estado de Illinois en EEUU².

Como ejemplo de “alto estándares de ingreso” los programas de la ciudad de New York y de Illinois, requieren que los candidatos poseen diplomas de universidades reconocidas en disciplinas relacionadas a las matemáticas y ciencias. El programa de estudios para lograr esos diplomas, debe incluir tomar un número estipulado de cursos, y haberlos aprobado con notas superiores. Se analizan los registros de cursos y notas de cada uno de los postulantes a fin de asegurar que su preparación universitaria en efecto enfatizo matemáticas o ciencias. En Illinois se requiere además que los postulantes pasen un examen de admisión que mide sus conocimientos específicos en estas disciplinas. En Illinois además cada postulante es entrevistado por un comité de examinadores, y deben de escribir ensayos detallando su experiencia previa y motivación para la enseñanza que también son evaluados por un comité de admisión. La idea en ambos casos es que el formato de la preparación de docentes puede ser distinto al formato tradicional, pero que la exigencia y rigor del programa de preparación no debe ser inferior.

A menudo los programas duran alrededor de dos años, y en el segundo año a los estudiantes se les exige renunciar a sus empleos y dedicarse tiempo completo a la preparación para la docencia. Se ofrecen distintos incentivos para esto: por ejemplo, a menudo se perdonan deudas relacionadas con préstamos para la educación que se tomaron cuando el estudiante se preparaba para su primer diploma universitario, se ofrece ayuda financiera para asistir con necesidades de los estudiantes durante el año de dedicación a tiempo completo, y se firman contratos que garantizan la contratación de los estudiantes a plazas de docentes si estos cumplen con todos los requisitos del programa.

Los programas de preparación tienen distintos esquemas para los internados o experiencias clínicas en colegios de los participantes en estos programas. La experiencia clínica incluye siempre un fuerte componente de tutoría por parte de un mentor en el colegio donde se realiza la práctica profesional – este último es siempre un experimentado docente en la asignatura en la que se está formando el interno. En Illinois se procura la participación de los administradores del colegio en las sesiones de tutoría, y una fundación especializada se preocupa por la formación y supervisión de los mentores.

En ambos programas los participantes son evaluados mediante pruebas, entrevistas con mentores y evaluadores externos, la preparación y valoración de portafolios con evidencia de sus esfuerzos

² Ver: <http://www.transitiontoteaching.com/>

en planificación, evaluación e instrucción, evaluaciones de mentores y supervisores, y obtención de notas aceptables en todos los cursos y otros requisitos programáticos.

Además, en ambos casos, para egresar del programa alternativo, los postulantes deben de tomar y pasar la prueba estatal de certificación de docentes.

El Caso de la Certificación de Docente Londinense

CHARTERED LONDON TEACHER STATUS (CLT)

OBJETIVOS GENERALES:

- Celebrar la calidad de práctica y compromiso profesionales de los mejores docentes de Londres
- Reconocer los desafíos y las oportunidades especiales de enseñar en un contexto urbano como Londres.
- Reconocer que los incentivos deben estar integrados al quehacer diario de la docencia
- Aportar un incentivo de £1000 y membrecía en el Royal College of Teachers al lograr el estatus CLT.
- Aprovechar las mejores prácticas profesionales existentes, incluyendo la observación de otros y compartir experiencias.
- Promover los docentes de Londres y su práctica profesional como la vanguardia de un esfuerzo por adelantar la profesión y buscar soluciones para mejorar la calidad de los resultados de la escolarización en Londres.

Desde el 2004 se estableció un comprensivo esfuerzo por mejorar la calidad de la enseñanza secundaria en la ciudad de Londres. El Reto Londinense (The London Challenge) representa un esfuerzo multifacético por reformar la educación en esa ciudad y tiene una variedad de componentes³. Un componente importante es el programa de reconocimiento llamado el Chartered London Teacher status (Bubb and Porritt 2008).

La iniciativa se trata de un proyecto en que un maestro o maestra se postula voluntariamente a ser designado “Chartered London Teacher (CLT)”. Si obtiene con éxito la designación, además del prestigio que lleva la designación por sí, recibe un pago único de £1000.00, y membrecía en el Royal College of Teachers.

Al postularse en el programa CLT, un docente se embarca en un riguroso proceso de reflexión y superación profesional. El postulante se compromete a realizar y dar evidencia de haber realizado una extensiva reflexión profesional en la solución de algún problema pedagógico que encuentra

³ La iniciativa ha sido considerada una de las más novedosas en el mundo y contiene un número de líneas de acción específicas que podrían ser de interés como fuente de ideas para la política chilena. Una buena introducción se encuentra en: <http://www.teachernet.gov.uk/doc/4170/London%20Challenge.pdf>. Una descripción detallada del componente que discutimos aquí – el Chartered London Teacher Status – se encuentra en: <http://www.clc.ac.uk/>.

en su contexto personal de trabajo. La reflexión debe orientarse de acuerdo a 12 estándares muy específicos en 4 áreas:

- ▶ Pedagogía y aprendizaje
- ▶ Aplicación de conocimientos sobre la materia que enseña y los estándares pedagógicos nacionales al respecto
- ▶ Políticas escolares
- ▶ Diversidad, comunidad y cultura.

Los docentes reciben orientación específica acerca de estos estándares, pero ellos deben de llevar a cabo su propio proyecto, incluyendo la reflexión personal. Existen exigencias muy detalladas acerca de cómo documentar la experiencia y la reflexión, y estas evidencias son revisadas con rigor por la comisión a cargo de otorgar la designación CLT.

Análisis y Consideraciones Específicas Para Chile

Es importante examinar los presupuestos básicos de estas propuestas.

En ambos casos se proponen altísimos estándares profesionales, estándares que promueven una visión dinámica de la profesión docente y que subrayan las altas expectativas que se asocian a la formación de líderes para las aulas de educación secundaria.

En el caso de los programas de inmersión alternativa es natural comenzar por contrastar con las realidades de la preparación tradicional en Chile.

En la actualidad, no son los mejores estudiantes de secundaria los que se postulan a programas de preparación de docentes en las universidades chilenas. Los programas de preparación que hemos examinado no son muy rigurosos, y no enfatizan la preparación de líderes para las aulas chilenas. Hay poco énfasis en habilidades analíticas, y casi no existen ejemplos de consideración a profundidad de la justificación en términos de evidencia empírica que sustentan o no las pedagogías y recursos didácticos que se examinan en los cursos. Se enfatiza más bien la consideración conceptual-teórica con poco reconocimiento del papel que debe jugar la consideración de la evidencia para evaluar las fortalezas y debilidades de distintas ideas en la educación.

Por tanto, la consideración de un tipo de vía alterna de preparación como el que hemos descrito, difícilmente puede pensarse sin considerar reformas sustantivas a los programas de preparación tradicionales. Algo de esto ha comenzado en Chile, y no cabe duda que debe continuar siendo prioritario.

Por otro lado, la propuesta CLT reconoce que existen excelentes docentes en el medio urbano de Londres y asume el reto de identificarlos. Asimismo, pretende elevar el estatus de la docencia mediante una designación que resulta de un proceso competitivo reconocido como riguroso. También propone que la designación de excelencia debe de tomar en cuenta los contextos de trabajo en los cuales la labor pedagógica se desarrolla. Un efecto deseado del proyecto es estimular el interés no sólo por enseñar, sino por enseñar en contextos urbanos donde tradicionalmente ha sido difícil reclutar y retener buenos docentes.

También estructura la experiencia para estimular y reconocer el liderazgo. Un docente no debe simplemente documentar su cumplimiento de una serie de estándares dados. Lo que debe hacer es generar su propia propuesta siguiendo una serie de criterios de excelencia. Más importante aún, debe de preocuparse por acumular, sistematizar y analizar la evidencia relacionada con respecto a su proyecto. De este modo, el maestro o la maestra debe pensar, en el contexto de su propio ambiente de trabajo y la comunidad que atiende su liceo, en términos operacionales y no simplemente en vagos criterios generales.

Una iniciativa de este tipo parece muy factible para el contexto Chileno. El proyecto DocenteMás y otros esfuerzos nacionales de evaluación de la docencia representan esfuerzos de evaluación y documentación de la pedagogía y el sistema educativo Chileno está familiarizado con estos esfuerzos. Pero al mismo tiempo va mas allá de lo que se hace en Chile en la actualidad – propondría un esfuerzo por estimular el liderazgo y la creatividad de los mejores docentes del sistema Chileno. Se podría pensar en dos paralelos al CLT – una iniciativa muy semejante para docentes de Gran Santiago y otros contextos urbanos, y otra iniciativa para docentes en las zonas rurales.

Ofrecería importantes ventajas complementarias a los esfuerzos de DocenteMás por elevar el estatus de la docencia y profundizaría y ampliaría los esfuerzos nacionales por identificar buenas prácticas y extenderlas por el sistema educativo. Además, extendería la noción de la excelencia pedagógica como resultado de una labor profesional reflexiva y continuaría los esfuerzos del sistema educativo por comunicar la importancia de fundamentar acciones (sistémicas y pedagógicas individuales) en el análisis cuidadoso de evidencias.

Chartered Teacher Status (CTS) existe en distintas partes del Reino Unido también, y ha sido estudiado y evaluado extensivamente. Existe buena evidencia de que ha elevado la percepción de estatus de la profesión docente. Esta elevación del estatus es especialmente interesante para el contexto anglo-sajón porque generalmente la elevación de estatus surge de asumir tareas administrativas en las escuelas, mientras que el CTS solo lo pueden asumir y retener docentes que permanecen en las aulas. Las evaluaciones indican que el proyecto ha tenido impacto en la disposición profesional de los docentes hacia las evidencias empíricas y el uso de evidencias en la fundamentación de proyectos pedagógicos. Los estándares contra los cuales se juzgan los postulantes al CTS fueron extensivamente fundamentadas en investigaciones sobre la docencia y

los postulantes están sensibilizados con respecto a los fundamentos de los mismos (Christie 2006; Connelly and McMahon 2007; Kirkwood and Christie 2006; Purdon 2003; Reeves 2007).

Este tipo de proyecto, además de generar condiciones para estimular, identificar y extender buenas prácticas docentes, contribuye a atraer y conservar líderes pedagógicos en la profesión. Ha tenido éxito en contextos urbanos de marginación y contextos multiculturales, y por tanto ofrece intrigantes posibilidades para ser pensadas en el medio Chileno. No obstante, habría que tener conciencia de uno de los desafíos que supondría también.

Muchos podrán estar de acuerdo con la idea de que un maestro o una maestra de calidad superior es propositivo y reflexivo. Sin embargo, en nuestra opinión, los actuales sistemas de reconocimiento de docentes en Chile y en gran parte de la región Latinoamericana, han más bien recompensado a los docentes por *cumplir* y no necesariamente por *proponer*. Tampoco los programas actuales de preparación en las escuelas de educación en Chile enfatizan el pensamiento analítico y la consideración de bases de evidencia en la generación de opciones pedagógicas. Estos son serios obstáculos, pero no sólo para implementar un programa como el de Chartered Teacher. En realidad es un enorme obstáculo para mejorar la calidad de la docencia en general en Chile.

Otra posible ventaja de una iniciativa como Chartered Teacher en Chile sería estimular una nueva concepción del profesionalismo docente complementario a los recientes esfuerzos por reformar los programas de preparación. Al mismo tiempo, al identificar y extender modelos de trabajo en los cuales las propuestas pedagógicas se fundamentan y se evalúan sobre una base amplia de evidencias empíricas podría influir en los programas de preparación iniciales y continuos de docentes. Por un lado, comunicaría nuevos estándares de profesionalismo y por otro, generaría ejemplos específicos de trabajo directamente derivados de los verdaderos desafíos que enfrentan los y las docentes de media en la enseñanza media chilena.

Las evaluaciones que se han hecho de CLT indican que ha tenido éxito no solo en la retención de docentes de calidad en las escuelas de Londres, sino que ha contribuido a la valoración de la profesión docente al punto que mas docentes deciden comenzar el ejercicio de su profesión en Londres (Bubb and Porritt 2008; Flynn 2004).

Segundo Tema: Estructuración del Tiempo y el Espacio

Una serie de discusiones importantes en el contexto de la política educativa chilena las resumimos aquí bajo el rubro de Estructuración del Tiempo y del Espacio.

Quizás la más candente discusión actual es sobre la característica estructural básica de la educación media. La nueva Ley General de Educación propone una reestructuración en que los grados que actualmente son el 7º y 8º de la educación básica pasarían a formar parte de la educación media, aumentando la educación media a 6 años. En el ámbito internacional, no existe ninguna evidencia de que una estructura específica de grados y edades por nivel educativo sea mejor que otra – por sí sola. La variedad de opciones es amplísima y se han hecho esfuerzos muy importantes por categorizarlas (UNESCO Institute for Statistics 1999).

Sin embargo, sí parece haber buenas evidencias a favor de esta opción en el contexto de Chile, debido a las consecuencias que trae una reforma de este tipo. En especial dos: la especialización pedagógica por materias, y la posibilidad de abordar mejor las trayectorias de escolarización que llevan al mundo del trabajo o a la educación terciaria.

Toda la evidencia de las más importantes pruebas internacionales de educación media, tanto TIMSS (Valverde 2002, 2004; Valverde and Schmidt 1997-98, 2000) como PISA (Cosgrove 2004; Ertl 2006; Lemke et al. 2005) concuerdan en una conclusión básica: la clave del éxito es una serie de expectativas curriculares caracterizadas por el rigor y alta demanda cognitiva. En Chile, aumentar los años de educación media hace más probable que los estudiantes sean expuestos a un currículo de este tipo, dado que sus docentes serían especialistas por cada asignatura.

Por otro lado, como vimos en nuestro tratamiento del primer tema en este reporte, una condición necesaria (pero no suficiente) para mejorar el éxito en la transición de la educación media al mundo del trabajo o a la universidad, es una intervención temprana en la trayectoria escolar. Hablamos de alrededor de 5 años antes de la graduación. Difícilmente se podrán generar programas con intervenciones tempranas, y sostenidas de este tipo si los estudiantes se encuentran en la educación básica.

Pero existen otras dos importantes facetas de la discusión que llamamos “estructural” aquí. Muchos actores del sistema educativo chileno están inquietos por importantes desafíos que provienen de la expansión de las oportunidades en educación media. Por ejemplo, se preocupan por la existencia de instituciones con muchísimos estudiantes que precisan una variedad de servicios para apoyarlos para completar con éxito sus estudios. Por otro lado, una inquietud parece también existir por asuntos del manejo del presupuesto del tiempo. En este sentido, oímos acerca de interés por el aprovechamiento del aumento del tiempo que representa la entrada de instituciones al régimen de Jornada Completa.

Los resultados de Chile en las pruebas anuales SIMCE y en los estudios internacionales a gran escala, sugieren que la estructuración de las oportunidades de aprendizaje necesitan ser revisadas. Ciertamente hay mucho adelantado en materia de política curricular. Los Mapas de Progreso y la eventual alineación de SIMCE a la medición de los mismos son un paso fundamental en la dirección correcta. Junto a intervenciones como el plan INICIA, Chile se encuentra en la construcción de una nueva arquitectura de políticas integradas para mejorar de manera comprensiva el currículo prescrito y el currículo ejecutado.

Otro aspecto importante a considerar es el uso del tiempo instruccional. El uso efectivo del tiempo para la instrucción es fundamento de las oportunidades educativas. La evidencia indiscutible es que hace falta suficiente tiempo para profundizar en la exploración y el desarrollo de las asignaturas escolares. Muchas de los estudios internacionales arriba citados encuentran importantes diferencias en el manejo del tiempo instruccional, y han demostrado que el aprovechamiento de ese tiempo explica gran parte de las diferencias de logro medidos en esas pruebas (McKnight and Valverde 1999; Schmidt et al. 2001; Valverde and McKnight 1997).

Optimizar el uso del tiempo es un objetivo difícil, puesto que a menudo esos esfuerzos se limitan en realidad a aumentar el uso del tiempo, sin derivar opciones concretas de cambiar y mejorar el uso del tiempo adicional. De hecho, algunas veces parece prevalecer la noción que aumentar el tiempo necesariamente conllevará un mejor uso del tiempo, lo cual no ha resultado cierto en los hechos. En este sentido los distintos instrumentos puestos en juego en Chile parecen acertados. Sin duda los programas de estudio, mapas de progresos nuevos, y otros instrumentos, proponen formas específicas de usar el tiempo. Esto parece ser la clave del éxito – la evaluación de muchas iniciativas en manejo del tiempo han arrojado el mismo resultado: más de lo mismo es poco efectivo (Dexter, Tai, and Sadler 2006; Evans et al. 2002; Randler, Kranich, and Eisele 2008). A medida que los esfuerzos por lograr la ejecución de las nuevas políticas curriculares en el aula continúen, se verá el efecto de la nueva forma de aprovechar el tiempo instruccional. Dada la importancia del aprovechamiento del tiempo de instrucción, hemos escogido un caso para examinar un esfuerzo por estructurar el tiempo basado en una perspectiva de escapar de las “capsulas” de tiempo que llamamos comúnmente “horas pedagógicas”, en especial de las severas limitaciones que suponen para la exploración a profundidad de temas curriculares, es el caso de “horarios en bloque” (Block scheduling).

Otro elemento estructural al que nos hemos referido aquí es la estructuración del espacio. Existe verdadera preocupación a nivel mundial, especialmente en ámbitos urbanos, por los problemas que parecen devenir de la creación de enormes instituciones de enseñanza media, con muchos estudiantes y poca posibilidad de entregar los servicios personalizados que parecen necesarios para mejorar las posibilidades de éxito para estudiantes, especialmente estudiantes que presentan necesidades educativas especiales, o provienen de estratos socioeconómicos desventajados.

Una opción interesante para repensar las dimensiones de las instituciones grandes y encontrar maneras de “humanizar” estas dimensiones para la entrega más eficaz de distintos tipos de servicios educativos, es una práctica que es común en el Reino Unido y que se ha usado también mucho en EEUU. El caso que revisaremos a continuación se trata de la práctica administrativa de crear “escuelas-dentro-de-escuelas”⁴.

Horarios en Bloque

BLOCK SCHEDULING

OBJETIVOS GENERALES:

- Se trata de iniciativas para estructurar el horario de la jornada escolar, evitando las limitaciones de las “horas pedagógicas” habituales. Los objetivos son:
- Promover la exploración a profundidad de temas curriculares evitando las limitaciones que resultan de “empacar” lecciones en unidades temporales estándar de aproximadamente 50 minutos.
- Propiciar mejor y mayor contacto pedagógico uno-a-uno entre docentes y sus estudiantes.
- Posibilitar mayor eficiencia en la planificación de lecciones, y mayor tiempo para la evaluación del trabajo de los estudiantes.
- Impulsar mejores oportunidades de llevar a cabo proyectos y otras tareas cognitivamente más complejas que requieren de mayor tiempo para llevarse a cabo – a diferencia de “quizzes” de opción múltiple u otras actividades más superficiales, pero más fáciles de ejecutar en los horarios tradicionales.

FORMATO

En EEUU, por ejemplo, el formato resulta en que los estudiantes asisten más o menos a la mitad de las lecciones que asistían antes, por el doble de tiempo cada una. Como alternativa al ritual habitual de 5 a 6 lecciones por día, cada uno de 50 a 55 minutos, los estudiantes toman cuatro lecciones en bloques de 90 o 120 minutos. Una de las variantes más comunes es uno en que las clases varían cada dos días (llamado formato AB – donde hay un horario de cuatro lecciones unos días – llamado horario A – y otro horario de otras cuatro lecciones que es el horario B y que se siguen en días alternos. Otro formato, llamado 4X4 alterna horarios de semestre en semestre.

El nuevo giro de las reformas educativas, en las que se enfatizan la exploración, el aprendizaje activo, y el tratamiento de temas a profundidad, supone un reto importante para sistemas educativos en donde es habitual dosificar las lecciones en unidades de 50 a 55 minutos.

Frente a esto, en EEUU y en el Reino Unido (Cogan and Schmidt 1999; Dexter, Tai, and Sadler 2006; Evans et al. 2002; Lloyd and Payne 2005; Randler, Kranich, and Eisele 2008) se ha estado

⁴ Schools-within-Schools

trabajando en flexibilizar el uso del tiempo en la jornada escolar, al fin de compatibilizar el tiempo con las nuevas y más demandantes expectativas curriculares⁵.

El horario en bloques se fundamenta en un concepto sumamente sencillo. La idea es que la sucesión de alrededor de 6 lecciones de 50 a 55 minutos en un mismo día propicia la entrega de una serie de oportunidades educativas atomizadas, superficiales, incompatibles con el rigor y la profundidad promovidas por las nuevas políticas curriculares.

Se aduce también que existen una serie de otras ventajas importantes.

Con lecciones más largas, mas enfocadas, los estudiantes pueden realizar más proyectos y escribir más informes, en vez de concentrar su trabajo en actividades más superficiales y breves. Desde esta perspectiva la “ligereza” o falta de rigor de algunos cursos se conciben como favorecida por un formato temporal de sucesiones rápidas de oportunidades de aprendizaje breves. Los bloques más largos de tiempo promueven la incorporación de métodos pedagógicos más variados e innovadoras en el repertorio docente, puesto que los largos espacios de tiempo son incompatibles con las clases expositivas más habituales en otros esquemas temporales. El horario diario se vuelve más flexible, donde aumentan las verdaderas oportunidades para trabajo docente en equipo, clases multidisciplinarias, laboratorios y trabajo de campo.

Los defensores de estas iniciativas también aseguran que estos factores favorecen un ambiente menos tenso y mas intimo en los colegios, propiciando ambientes en donde los estudiantes están motivados para aprender y los docentes están más inspirados por enseñar. Aducen que esta combinación de factores impulsa mejor asistencia por parte de estudiantes, mejores notas, y menores tasas de repitencia y deserción.

Las evaluaciones de los proyectos de horarios en bloque revelan tanto fortalezas como importantes consideraciones que se deben tener en cuenta para explotarlas y evitar sus principales debilidades.

Primero, revisiones recientes de evaluaciones de proyectos de horario en bloque indican que en efecto, bien ejecutadas, conducen a mayores niveles de rendimiento por parte de estudiantes, especialmente en los ámbitos de destrezas y conocimientos de mayor complejidad cognitiva (Evans et al. 2002; Myers 2008; Randler, Kranich, and Eisele 2008; Tan et al. 2002; Trenta and Newman 2001). Estas mejorías se observan tanto en incrementos significativos en promedios obtenidos en evaluaciones estandarizadas y en una disminución de tasas de repitencia.

⁵ La discusión más detallada de los objetivos y sustentos teóricos de estas iniciativas, se encuentra en el informe de la Comisión Educativa Nacional sobre el Tiempo y el Aprendizaje (National Education Commission on Time and Learning) que se titula “Prisioneros del Tiempo” y se puede consultar en línea en: <http://www.ed.gov/pubs/PrisonersOfTime/index.html>.

La evidencia indica que muchos docentes han cambiado sus prácticas pedagógicas. En efecto presentan un repertorio mayor de actividades en el horario de bloque, en contraste con horarios tradicionales. Encuestas indican además que los docentes sienten que el horario en bloque les proporciona mejor oportunidad para explorar temas en profundidad.

La evidencia también indica que los estudiantes tienen mejor oportunidad de participar en trabajo independiente y proyectos colaborativos, según se indican en encuestas a estudiantes, sus docentes, y sus padres y apoderados. También parecen haber disminuido los problemas de disciplina – algunos colegios evidencian una reducción en 50% de las sanciones a estudiantes por problemas de disciplina.

Frente a este escenario positivo, es importante mitigarlo con las evidencias importantes sobre algunos posibles peligros del horario de bloques.

La evidencia es clara de que un tiempo mayor de lección puede llenarse tanto de nuevas e innovadoras actividades que enriquecen el aprendizaje, como también de las mismas prácticas deficientes que existen en otras estructuras temporales. Es muy común que docentes, al no contar con solida preparación en servicio acerca de cómo aprovechar las nuevas oportunidades pedagógicas que ofrece el horario de bloques, recurren a las mismas practicas que siempre han usado y que “llenen” el nuevo periodo de tiempo de una sucesión de actividades superficiales – ahora prolongadas en el tiempo. Esto es especialmente peligroso porque también es claro que los espacios de atención comunes a los adolescentes de la educación media deben explotarse con un repertorio variado de actividades estimulantes. Las evaluaciones concuerdan en un hallazgo importante, sin motivación o adecuada preparación al menos dos escenarios son comunes: por un lado, la lección puede ser simplemente la clase expositiva tradicional de 50 minutos seguida por 40 minutos de práctica escrita en el escritorio. Por otro lado, los profesores pueden tratar de “llenar el tiempo” con una variedad de técnicas pedagógicas alternativas, pero sin ligarlas con cuidado con objetivos pedagógicos especifica. En ambos escenario, las nuevas oportunidades pedagógicas no se aprovechan, y el impacto sobre el aprendizaje de los estudiantes es nulo, o inclusive negativo.

También existe evidencia de que algunas materias del currículo se aprenden mejor con la repetición diaria. El ejemplo más común es un idioma extranjero. Algunas evaluaciones sugieren que importante la repetición para la apropiación de un idioma y el formato en bloque, al reducir el número de lecciones a 3 o 2 en semanas alternas, no permite adecuadas oportunidades para practicar.

Sin embargo, la preponderancia de la evidencia sugiere que en efecto, la dosificación del tiempo escolar en una sucesión de breves unidades de aproximadamente 50 minutos supone un severo impedimento para estimular mejores logros académicos. Las soluciones que se proponen suponen la apertura de importantes oportunidades para sobrellevar estas limitaciones, pero la clave de su aprovechamiento es un magisterio preparado y motivado para explotarlas.

Escuelas dentro de escuelas

OBJETIVOS GENERALES:

- No se trata de un proyecto específico, sino de una serie de programas que crean subunidades educativas al interior de instituciones educativas grandes para:
- Crear comunidades de aprendizaje de alto rendimiento
- Propiciar ambientes intelectual y socialmente estimulantes
- Facilitar una “humanización” de la entrega de servicios educativos mediante estrategias de personalización, como por ejemplo sistemas de consejería a estudiantes, sistemas de trabajo en apoyo a familias, programas de tutoría (“mentoring”).
- Estimular una mejor y más estrecha vinculación de los y las estudiantes con su comunidad educativa.

FORMATO:

- Los SDE pueden presentar distintos formatos, incluyendo:
- Academias para alumnos de primer ingreso en la educación media.
- Academias multigrado organizado en torno a temas específicos (por ejemplo, preparación para la ingeniería, preparación para profesiones en el sector agrícola, academias de ciencias y matemáticas, academias de arte y humanidades)
-

Creación de “casas” (“houses”) con sus propios directores y servicios compartidos, en donde permaneces los y las estudiantes durante todo su tránsito por una institución de educación media más grande.

Crear una escuela dentro de otra escuela es, en lo conceptual, bastante sencillo. Se trata simplemente de crear distintas escuelas, dentro de un mismo edificio escolar. Estas escuelas funcionan de manera paralela, compartiendo infraestructura y algunos servicios comunes. Es una práctica que lleva mucho tiempo en Inglaterra y EEUU (Dayton and et al. 1992; Patrick and Institute for Educational Leadership 1989; Ready, Lee, and Welner 2004).

El programa de comunidades pequeños de aprendizaje del gobierno federal de los EEUU⁶ llama a las escuelas-dentro-de-escuelas a aquellas que se forman cuando una institución grande se subdivide en una subunidad más pequeña, o cuando funciona como anfitrión de otra subunidad. Estas subunidades (las escuelas dentro de escuelas o EDE) se organizan a menudo de acuerdo a un tema⁷ e incluyen varios grados o niveles educativos. Las EDE negocian el uso de recursos comunes (gimnasio, laboratorios, etc.) con las otras subunidades que comparten el edificio, pero son

⁶ Para más información sobre el Smaller Learning Communities (SLC) program ver: <http://www.ed.gov/programs/slcp/index.html>

⁷ Por ejemplo, pueden ser academias de preparación profesional en alianza con empresas que sirven de socios/mentores. También pueden tener temas de ciencias o tecnología, como por ejemplo un programa de “pre-ingeniería” que sigue un programa de estudios para preparación para cursar carreras tecnológicas a nivel terciario.

típicamente separados y autónomos con respecto a presupuesto, programas de estudio, etc. También es común que los estudiantes y sus docentes estén afiliados directamente a su EDE.

El atractivo de los EDE viene de la investigación sobre escuelas pequeñas. La literatura de investigación indica que los estudiantes que se encuentran en escuelas pequeñas, gozan de importantes ventajas emocionales, sociales y académicas con respecto a las escuelas grandes (Ael 2003; Betts 1999; Bidwell, Frank, and Quiroz 1997; Haimendorf and Kestner 2008; Olsen et al. 2007; Ready, Lee, and Welner 2004; Rice 1999; Tasker 2008). Las EDE son una respuesta a esta literatura: la idea es crear subunidades para que los estudiantes en instituciones grandes tengan las ventajas que devienen de comunidades educativas pequeñas. Esta reducción del tamaño “experimentado” por los estudiantes se presenta como una alternativa atractiva en contextos donde otros factores han generado grandes instituciones educativas. Las EDE tienen, por lo general, sus propios directores, consejeros académicos, orientadores, instructores y asociación de padres de familia. De tal modo, se trata efectivamente de una estructura más pequeña, en la cual es posible crear un sentido de comunidad más operacional para todos los actores más importantes: estudiantes, padres y apoderados, docentes, y administrativos.

Existe mucha discusión acerca de cuál sería el tamaño óptimo de una comunidad educativa, aunque hay amplio acuerdo en que instituciones con más de mil estudiantes juntos son demasiado grandes. Una cuidadosa revisión reciente de la evidencia al respecto propone que el número óptimo de estudiantes para una escuela secundaria es de 600 a 900 (Lee and Ready 2007). Este es alrededor del número de estudiantes que se buscan incluir en las EDE.

Bishops Park College, en el Reino Unido (Davies 2005) es un caso específico de mucho interés porque es la primera institución en Inglaterra hecha con el propósito expreso de albergar un conjunto de EDEs⁸. Es un importante ejemplo de innovación educativa, pero también es importante ejemplo de cómo puede fallar un experimento de este tipo: Bishops Park cerrará próximamente en una nube de controversia acerca de la viabilidad de inversiones cuantiosas en educación.

Análisis y Consideraciones Específicas Para Chile

Toda evidencia sobre los niveles de logro y aprendizaje en Chile sugiere que se enfrenta un importante desafío. ¿Cómo propiciar mejores y mayores niveles de logro en el futuro?

Hemos considerado aquí dos factores estructurales: tiempo y espacio, ambos fuentes de preocupación para muchos actores con los que conversamos al preparar este informe, y hemos examinado el estado de la discusión internacional sobre estos temas.

⁸ Ver su sitio en internet: <http://www.bishopspark.essex.sch.uk/>

El currículo chileno fija marcos temporales para la educación media en donde se especifican horas anuales y semanales para las distintas asignaturas. En nuestras recientes entrevistas a distintos actores – en especial estudiantes de media – hallamos una preocupación común en cuanto al aprovechamiento del tiempo. En especial, se habla de la Jornada Escolar Completa (JEC) como una iniciativa cuya promesa no ha sido del todo cumplida por que muchos docentes e instituciones realmente no han sabido proponer verdadero uso innovador del nuevo espacio temporal⁹. Por lo tanto, es importante tener en cuenta que el aprovechamiento del tiempo debe ser mejor abordado en los programas de preparación inicial y en servicios de los docentes Chilenos. Esto aun sin considerar la posibilidad de promover proyectos de implementar horarios por bloques. El horario por bloques puede resultar atractivo sin embargo, pero sin un concertado esfuerzo por motivar y preparar a los docentes para tomar provecho de la nueva esquema de horario, difícilmente podrá entregar mejores oportunidades de aprendizaje.

En cuanto a la estructuración del espacio, las EDE son una opción atractiva porque ofrecen la oportunidad de aprovechar las ventajas de comunidades educativas pequeñas aprovechando la infraestructura existente, y ciertos posibles beneficios de economías de escala.

Aprovechar infraestructura existente no significa que sean fáciles de implementar. En Chile supondría una reforma en la administración de instituciones grandes importantes.

Tomemos el experimento fallido de Bishops Park como punto de partida de nuestro análisis, porque se derivan importantes conclusiones aplicables al caso chileno. Entre las razones de su fracaso se encuentran dos muy importantes. La primera razón es que se construyeron las instalaciones de Bishops Park completamente nuevas con el fin de atraer nuevas familias a una región de Essex que estaba reduciéndose en números de estudiantes. La segunda razón fue que a algunos años después de su construcción, el gobierno inglés comenzó un programa de construcción y renovación de edificios escolares que reducía el atractivo de cambiarse a Bishops Park y aumentaba el atractivo de asistir a los liceos más próximos a las comunidades en que residen las familias de los y las estudiantes.

Parece claro que establecer una institución de educación de este tipo no puede ser el motor exclusivo de una estrategia de renovación urbana. Tampoco tiene mucho sentido crear un ambiente en las cuales las decisiones de inversión cambien de prioridad con frecuencia. Ambos hechos llevan a una conclusión fundamental: los EDE son una estrategia primordialmente para

⁹ Las normas de distribución del tiempo de la Jornada Escolar Completa establecen que la duración de una hora pedagógica es de 45 minutos para la EM (Decreto Supremo N° 220, 1998). Por lo tanto, los bloques pueden ser contruidos juntando temporalmente horas pedagógicas de esta duración, para constituir bloques de 45, 90 o 135 minutos. Es necesario tener en cuenta que por cada hora pedagógica hay asignados 5 minutos de recreo. En el caso de constituirse bloques, el tiempo de recreo correspondería a la sumatoria de los 5 minutos correspondientes a cada una de las horas pedagógicas que componen el bloque.

aprovechar infraestructura existente y difícilmente son buenas opciones para comunidades en donde la población estudiantil está disminuyendo.

Por lo contrario, su atractivo es precisamente para contextos urbanos en los cuales la cantidad de estudiantes sobrepasa un número razonable para asegurar niveles aceptables de identificación institucional, socialización, y aprovechamiento de servicios. En estos contextos, crear comunidades educativas con dimensiones más humanas puede estimular mejor el aprovechamiento de la educación y por ende reducir en algo las brechas en logros académicos que se observan en sectores municipales grandes con respecto a poblaciones más pequeñas y socio-económicamente más aventajadas.

El atractivo para Chile estaría precisamente en mejorar la entrega de servicios educativos en poblaciones urbanas grandes. Permitiría repensar la administración aprovechando las ventajas de comunidades educativas más pequeñas sobre la base de infraestructura existente.

Pero los obstáculos son también importantes. Una iniciativa de este tipo supone un clima político de apoyo. La labor de supervisores, la asignación de plazas docentes, y la contratación de servicios para-educativos (orientadores, psicólogos, trabajadores sociales) tendrían que flexibilizarse para asegurar las condiciones necesarias para el éxito. Los gremios profesionales de docentes y administradores de colegios tendrían que ser socios comprometidos del Ministerio también, pues redefine algunos de los parámetros básicos de su profesión.

Inclusive habría que ver que implicaciones tiene esto para la publicación de resultados SIMCE. No parece óptimo generar un clima de endurecida competencia en promedios SIMCE entre EDEs que comparten una misma instalación escolar. Pero las posibles ventajas con importantes también – y bien podrían compensar los costos.

Tercer Tema: Trayectorias y Transiciones al mundo posterior a la educación media

De todos los temas, los que recibieron la mayor atención en las conversaciones en nuestra reciente visita a Chile, fueron dos que surgen de percepciones acerca del lugar que ocupa la educación media en los planes de vida – de individuos y de familias – posteriores a la escolarización. Existe preocupación de que la educación media no ofrece la riqueza y calidad de oportunidades en la educación técnico-profesional que responda a los planes y expectativas reales de una importante parte de la población de estudiantes. Además, muchos de nuestros interlocutores mostraron su preocupación por cuán bien la educación media está formando a aquellos estudiantes que procurarán entrar a la educación terciaria al concluir sus estudios.

A continuación presentamos cada subtema separadamente, pero destacando sus elementos comunes. En nuestro tratamiento de cada subtema justificamos su tratamiento como dos componentes de una misma situación problemática y por tanto tratamos el tema de trayectorias y transiciones de los que ambos forman parte.

La Educación Técnico-Profesional

Desde finales del Siglo XX, la política educativa en el mundo industrializado ha tomado un nuevo giro en lo que respecta a la relación entre la educación y la preparación para el mundo del trabajo. Previo a este giro, la preparación técnico vocacional se concebía principalmente como responsable por dotar a estudiantes de conocimientos y habilidades específicas, propias de una industria o campo de trabajo definido, de tal modo que estos conocimientos y habilidades tuvieran utilidad inmediata – y duradera – en el mercado laboral. Sin embargo, ahora prevalece una concepción de las economías como fundamentadas en el conocimiento, con la innovación técnica y científica ocurriendo a pasos más acelerados que en el pasado, en donde la flexibilidad, calidad y la capacidad para la innovación son indicadores de una fuerza de trabajo económicamente competitiva. De esta manera, se promueve la idea de que, para ser competitivas, las economías deben invertir en una fuerza de trabajo con mayor autonomía, mayores niveles de educación, y habilidades cognitivas superiores (European Commission 2000; OECD 1996).

La preocupación en Chile por el tema de la educación técnico-profesional parece surgir de dos fuentes principales: por un lado, algunos actores ven una presión por generar nuevas alternativas a partir de la expansión de la educación media. Por otro lado, otros ven presión por parte de una situación en el mercado laboral en el cual la proporción de trabajadores de nivel técnico se considera muy baja con respecto a ingenieros y otros profesionales provenientes de la preparación universitaria tradicional. En ambos casos hay dificultades que devienen de importantes déficits de información: no parecen existir sondeos de opinión pertinentes para determinar cuáles son las expectativas de las familias con respecto a la educación técnico

profesional, y por otro lado no parece haber tampoco información acerca de cuál sería la proporción óptima entre técnicos y profesionales formados a nivel terciario. Pese a la falta de información, muchos tienen la idea de que el fortalecimiento de la educación técnico profesional en la enseñanza media es un ámbito que requiere urgentemente de ideas nuevas con la intención de fortalecer el sistema educativo.

En lo que respecta a la expansión de la educación media, algunos actores se preocupan porque sienten que la educación media en Chile prepara a todos los estudiantes representando la transición de la educación media a la educación universitaria tradicional como la transición a la cual todos deben aspirar. También les preocupa que muchos alumnos y familias estén llegando por primera vez a cursar y completar el nivel medio y que sus planes de vida son distintos a los planes de los y las estudiantes y familias para quienes la participación en la educación media es novedosa. Surgen por tanto cuestionamientos acerca de la relevancia de la educación media para esta población que por primera vez participa en grandes proporciones en la educación media.

Se argumenta que el fortalecimiento de la educación técnico profesional ayudaría a robustecer una alternativa a la trayectoria “preferencial” de salir de la educación media para ingresar a las carreras de licenciatura universitaria tradicionales. Se discute que podría lograr también reforzar una alternativa educativa mejor alineada a las expectativas y demandas de sectores sociales que ingresan por primera vez a la educación media. También se dice que reanimar la educación técnico profesional supondría resolver un importante problema actual del mercado de trabajo chileno: la percibida baja proporción de trabajadores de nivel técnico, con respecto a los trabajadores preparados a nivel de licenciatura universitaria.

Es difícil juzgar cuáles son en verdad las expectativas de familias que acceden por primera vez en altas proporciones a la educación media, como es también difícil estar seguros si el camino apropiado de reforma es reconciliar las opciones educativas a esos niveles de expectativa. Por ejemplo, se puede argumentar que una importante función de la educación es estimular a los estudiantes y sus familias a repensar sus opciones de vida y encontrar nuevas nociones de relevancia acordes con estas expectativas nuevas. La realidad chilena en la actualidad es que las opciones en educación técnico profesional son más numerosas en escuelas municipales en comunas con preponderancia de familias de bajos ingresos. Frente a esto, es posible que vigorizar la educación técnico vocacional equivalga a perpetuar las inequidades socioeconómicas tradicionales en la sociedad chilena.

En cuanto a la baja proporción de trabajadores de nivel técnico con respecto al nivel de preparación universitaria no es fácil discernir el origen de esta preocupación. Es especialmente curioso constatar que la solución que muchos exploran para este problema es la educación técnica profesional, cuando al mismo tiempo casi siempre los informantes chilenos en nuestras entrevistas reportan que los empleadores prefieren contratar trabajadores que egresan de la enseñanza media científico-humanística, inclusive para ocupaciones técnicas.

No tuvimos la oportunidad de explorar a fondo qué visión existe para el futuro económico de Chile por parte de las autoridades educativas. ¿Se procura preparar a trabajadores para trabajos de altos niveles de competencia, altos salarios y vinculados a nuevos conceptos de producción, tecnologías de información y sistemas integrados de producción? Si es así, el consenso internacional es que tales empleos requieren de una fuerza laboral creativa, altamente preparada, capaz de perseguir el “mejoramiento continuo” en la calidad de productos y servicios, necesarios para competir con éxito en mercados de alta calidad y con altos salarios. Esto a su vez aumenta la relevancia de un amplio espectro de habilidades analíticas como la comunicación, resolución de problemas, razonamiento lógico-matemático, autogestión, iniciativa y tendencia a participar en la formación continua. Se argumenta que esta visión de la economía requiere repensar nuestras nociones acerca del “trabajador” y el funcionamiento del sistema educativo en general. Se dice, por ejemplo, que la visión de la educación que presupone esta concepción de las economías/sociedades de conocimiento requiere que los sistemas educativos procuren abordar habilidades cognitivamente demandantes para *todos* los estudiantes. Se dice además que esta visión de la economía desafía algunos supuestos importantes en el mundo occidental acerca de la “capacidad humana”. Estos que presuponen la existencia de una limitada población con talento, inteligencia y motivación y una población grande que es capaz únicamente de realizar trabajos sencillos, rutinarios, de bajos niveles de habilidad (Green 1999; Porter 1990; Reich 1991).

Volviendo al estado de la discusión en Chile, se debe pensar en las proyecciones laborales más bien que en las condiciones actuales. Si acaso existe un déficit en este momento de personal técnico, eso es importante. También es importante, sin embargo, saber hacia dónde está creciendo el mercado de trabajo. Frente a esto, surgen tres preguntas básicas:

- ▶ ¿Serán progresivamente más necesarios trabajadores de nivel técnico?
- ▶ ¿Tenemos mayor seguridad que las habilidades analíticas con espectro amplio de aplicabilidad a diversos contextos laborales persistirán en su relevancia mejor que las habilidades específicas a una industria o campo de trabajo determinado?
- ▶ ¿Debe ser nuestro propósito formar a estudiantes únicamente para una transición exitosa de la educación media al mercado laboral – o más bien para tener una carrera laboral exitosa y enriquecedora?

La evidencia internacional contesta estas últimas preguntas muy claramente. Las habilidades analíticas de orden superior serán importantes en una diversidad de escenarios laborales deseables, y su rango de aplicabilidad será mucho mayor que la aplicabilidad de las habilidades específicas. Un estudio reciente en EEUU, por ejemplo, demuestra con claridad que el éxito tanto en el mundo del trabajo como en la educación universitaria requiere que un estudiante tenga la oportunidad de aprender en la enseñanza media los temas de trigonometría y cálculo en matemáticas; química, biología y física en ciencias; y cursos rigurosos de ciencias sociales (ACT Educational Planning and Assessment System 2005). La conclusión de éste y otros estudios son inequívocos para las economías competitivas del siglo XXI: a todos los estudiantes de la educación media se les debe educar de acuerdo a una expectativa académica común: una expectativa que los

prepare tanto para la educación universitaria como para el mundo del trabajo. La educación técnico profesional, especialmente en sus dos últimos años, tiene expectativas más bajas en matemáticas y ciencias (especialmente ciencias) para los estudiantes chilenos. Toda la evidencia reciente sugiere que esto es algo que bien debería ser evaluado de nuevo. Las economías competitivas requieren de altas expectativas y cursos rigurosos para todo tipo de estudiante (Academy of Human Resource Development 2002; Hunt 1995; Scott and Quinn 1996; Zevenbergen and Zevenbergen 2009).

La calidad de la preparación pre-universitaria.

Siguiendo la discusión anterior acerca de la educación técnico-profesional pasamos a mirar el desafío de la preparación de estudiantes para el éxito en el nivel universitario. En esto también preocupa la transición de la educación media a oportunidades de vida subsiguientes.

Un elemento común a la discusión acerca de la educación técnica-profesional es la preocupación por la relevancia para el siguiente paso en el plan de vida del estudiante. En el caso anterior, preocupaba si la educación media proporciona oportunidades suficientes para desarrollar un conjunto de habilidades genéricas y específicas bien alineadas con las expectativas de los estudiantes y sus familias con respecto a sus desempeños y oportunidades de superación en el mercado laboral. De manera semejante, la preocupación por la calidad de la preparación pre-universitaria parece surgir de un cuestionamiento de si las habilidades de pensamiento crítico y analítico, de comunicación, de lectura, etc. que se desarrollan en la enseñanza media están bien alineadas con los requisitos para desempeñarse con éxito.

La preocupación es importante y ciertamente es importante notar que la pregunta es bastante básica, pero difícil de contestar. En el fondo, nos preguntamos

- ▶ ¿Estamos preparando a nuestros estudiantes dándoles oportunidad de adquirir los conocimientos y las habilidades necesarias para tener éxito en los primeros cursos en la universidad?

Es una pregunta difícil de contestar sin ambigüedades porque los requisitos de admisión y las pruebas de postulación a las universidades chilenas sólo dan algunas pistas superficiales acerca de lo que realmente se espera de los y las estudiantes al ingresar a la universidad. Los indicadores clásicos de calidad en el sistema educativo chileno: notas, promedios en pruebas SIMCE o en pruebas de admisión simplemente no especifican claramente qué objetivos deben alcanzarse en la educación media para propiciar el éxito en la universidad¹⁰.

¹⁰ Las pruebas de admisión manejan o bien una noción vaga de “aptitud” o están escritos en referencia al currículo de media, que no explicita la relación entre sus objetivos y las exigencias de la educación terciaria. Las notas de media son también difíciles de juzgar a la luz de las exigencias de las oportunidades que existen después de graduación.

Por otro lado, la preocupación por la calidad de la preparación pre universitaria en Chile comparte otra importante semejanza con la discusión sobre la educación técnico-profesional: muchos de nuestros interlocutores mencionan como relevante la preponderancia de estudiantes en la educación media que provienen de familias para los cuales la educación universitaria es una oportunidad novedosa.

No es tan claro qué papel juega este factor socio-demográfico en la expansión de la educación media. Por ejemplo, conversaciones con rectores y docentes de las universidades chilenas indican que muchos de ellos piensan que la falta de preparación para el éxito en la universidad no es fenómeno únicamente de los estudiantes que representan la primera generación de sus familias en participar en el nivel terciario. Hablan más bien de un rango amplio de déficits en habilidades de lectura, escritura y razonamiento lógico-matemático comunes a estudiantes de distintos orígenes socioeconómicos. El énfasis de la gran mayoría de inclusive los mejores colegios privados de Chile es en la *admisión* universitaria – no en el *éxito* en la universidad. El estándar de admisión es bastante inferior al posible estándar de preparar para éxito universitario.

Es discutible cuál es la contribución específica de la expansión de la educación media a familias que en el pasado no incluían en sus planes la universidad para sus hijos en las percepciones del bajo nivel de preparación de los estudiantes. No obstante, si es probable que este fenómeno exacerbe la falta de claras señales con respecto a los conocimientos y habilidades necesarios para el éxito. De tal modo, la falta de experiencia con respecto a las exigencias de cursar estudios universitarios junto con la opacidad de información acerca de estas exigencias, ponen en doble desventaja al estudiante de primera generación. Esto es un fenómeno que se ha observado con frecuencia a nivel internacional (Conley 2008; York-Anderson and Bowman 1991).

Nuestros informantes en Chile enfocan principalmente su preocupación en el punto de transición mismo – en el año de graduación y postulación universitaria. A nivel internacional, y en especial en los EEUU, se ha llegado a la conclusión que la preocupación por la transición a la universidad debe empezar mucho más temprano en el tránsito por la educación media (Act 2008; Berger et al. 2005; Wimberly and Noeth 2005; Conley 2007).

Dos aspectos de un mismo problema

Contextualizando de esta manera la discusión que encontramos en Chile, hallamos que el vivo interés en innovaciones para la educación técnico-profesional ofrece una importante oportunidad para pensar la calidad de los resultados de la escolarización desde una perspectiva complementaria a la preocupación por la calidad de la educación científico-humanística. Una oportunidad más bien propicia para reconocer sus semejanzas que para enfatizar sus diferencias.

La mayor diferencia entre las dos modalidades que se desprende de las actuales discusiones mundiales es de aplicación y contexto. Ambas deben ser modalidades académicamente rigurosas y de altas expectativas. El currículo en ambos casos debe ser lo suficientemente flexible para que

estudiantes de la corriente técnico-profesional puedan competir *en igualdad de condiciones* para la admisión universitaria con sus pares de la corriente científico-humanística, y también deben ambos ser *igualmente competitivos* en la transición al mundo del trabajo.

La preocupación por la transición hacia el mundo de trabajo, y la falta de salidas viables a la educación terciaria tradicional para algunos estudiantes presenta una característica que notamos también en discusiones acerca de debilidades en la preparación científico-humanística en cuanto a los déficits que evidencian los estudiantes en sus desempeños a nivel universitario. En ambos casos, muchos de nuestros informantes parecen poner más atención en los puntos de transición (por ejemplo: la decisión de entrar al mundo laboral o a la universidad al concluir los estudios en la enseñanza media) que en la calidad de la sucesión de oportunidades de aprender a lo largo de las trayectorias educativas varios años antes de la transición misma. Es precisamente la calidad de estas oportunidades en la trayectoria de las y los estudiantes por la escolarización que determinan cómo se aprovecharán las oportunidades que abren los momentos de transición para ellos y sus familias.

En las economías competitivas, muchos países han llegado a un consenso relativamente amplio de que todos los estudiantes deberían graduarse de la educación media preparados igualmente bien para las demandas de la educación terciaria y las demandas de un mercado laboral competitivo y de alta calidad – además de poder responder a las otras demandas de una ciudadanía activamente participativa.

Los Casos

Visto lo anterior, buscamos casos que nos permitan iluminar mejor aquellos aspectos de la transición al mundo post-secundario que nos parecen más importantes y al mismo tiempo más susceptibles de ser iluminados desde el ámbito internacional. Por tanto buscamos casos que representen esfuerzos por resolver los siguientes aspectos del problema de política de dificultades en la transición al mundo post-enseñanza media:

- ▶ La falta de información empírica acerca de los requisitos reales para el éxito en el mundo laboral y en el mundo universitario.
- ▶ La falta de información empírica acerca de cuán bien o mal están alineadas las expectativas u objetivos académicas de la enseñanza media con las estos requisitos. Urge solventar este déficit de información.
- ▶ La necesidad de intervenir muy temprano en la trayectoria escolar para optimizar la eventual transición al mundo post-enseñanza media.
- ▶ La necesidad de remediar déficits de información de estudiantes y sus familias con respecto a las exigencias de distintas oportunidades que se abren después de completar la educación media.

Hemos escogido dos casos para ser analizados en este informe.

El primer caso es un esfuerzo colaborativo entre decisores de política, instituciones de enseñanza secundaria, empresas, universidades y otros socios para entender los factores necesarios para tener éxito en el mundo post-secundario y procurar que la enseñanza secundaria se alinee mejor con respecto a ellos. Es el “American Diploma Project Network” (Proyecto Sobre el Diploma Americano) de Achieve, Inc. – un organismo no gubernamental de EEUU.

El segundo caso es una intervención comprensiva, cuyo objetivo es propiciar mejores transiciones después de la educación secundaria a la universitaria por parte de estudiantes de sectores sociales con acceso tradicionalmente limitado a ese tipo de oportunidades. Se trata de un proyecto del gobierno federal de los EEUU, denominado Gaining Early Awareness and Readiness for Undergraduate Programs (GEAR-UP) (ha sido traducido al español como: Adquiere Conocimientos Previos Y Prepárate para los Programas de Licenciatura), que se comenzó a ejecutar en 1999 y que ha tenido desde sus inicios un detallado plan de monitoreo y evaluación que permite identificar sus fortalezas y debilidades.

ADP: El Proyecto Sobre el Diploma Americano

EL “AMERICAN DIPLOMA PROJECT” NETWORK

OBJETIVOS GENERALES:

- Reúnen a los esfuerzos de distintos estados de los EEUU, organizados por Achieve, Inc. que comparten un compromiso de actuar de acuerdo a cuatro prioridades:
- Alinear las expectativas y las evaluaciones de la educación media con los conocimientos y las habilidades necesarias para tener éxito después de la educación media.
- Requerir que todo estudiante que egrese de la educación media complete un currículo que lo prepara tanto para la universidad como para la vida laboral, de tal modo que el diploma asegura que un estudiante está preparado para todas las oportunidades después de la educación media.
- Desarrollar evaluaciones a nivel estatal que midan tanto la preparación para el éxito universitario como la preparación para una exitosa carrera en la vida laboral.
- Desarrollar un sistema de responsabilización (accountability) que promueva tanto la preparación para carreras enriquecedoras en el mundo laboral, como para el éxito a nivel de la educación terciaria.

En 2004 Achieve, Inc. inauguró el Proyecto Sobre el Diploma Americano, para resolver los déficits de información acerca de los requisitos reales para el éxito en el mundo del trabajo y los primeros cursos universitarios (Achieve 2006; Cohen 2008; Jobs for the Future 2005; Meeder and Achieve 2008). Como presentamos más arriba en este informe, los datos con los que disponen familias, escuelas y tomadores de decisiones en el sistema educativo son típicamente escasos. Casi nunca se cuenta con información específica acerca de lo que verdaderamente hace falta para tener una carrera exitosa en el mundo laboral o unos primeros años universitarios provechosos. Los

exámenes de admisión (que existen no solo a nivel universitario sino también como requisito de contratación en muchas empresas) no proporcionan más que nociones vagas respecto de los requisitos para el éxito.

La idea era mejorar el valor del diploma de la educación secundaria como credencial que certifica que el estudiante ha aprendido lo necesario para desempeñarse de manera superior en el mercado de trabajo y/o en la universidad.

El primer paso fue una serie de entrevistas a profundidad de:

- ▶ 1487 estudiantes graduados de la educación secundaria en los años 2002, 2002 y 2004. Incluyendo:
 - ▶ 861 estudiantes que cursaban estudios universitarios (353 de los cuales tomaron cursos para remediar déficits de formación en la educación secundaria)
 - ▶ 626 estudiantes que no cursaban estudios universitarios, entre los cuales habían 267 que asistieron a la universidad pero se salieron.
 - ▶ 400 empleadores que toman decisiones de personal (dueños de empresas, ejecutivos, profesionales de recursos humanos), y
 - ▶ 300 instructores que enseñan cursos a estudiantes de primer ingreso en distintos tipos de instituciones de educación secundaria.

Quizás el hallazgo inicial más sorprendente es el nivel de acuerdo que había entre los grupos de informantes. Un 39 % de los estudiantes aseguraban que tenían déficits importantes en al menos una habilidad crucial para el éxito en el trabajo o los estudios. Los instructores universitarios estimaban que alrededor del 42% de sus estudiantes no estaban preparados para desempeñar bien en sus cursos. Los empleadores estimaron que el 39% de los estudiantes que no han seguido cursos más allá de la secundaria no están preparados para su empleo actual y que el 45% no estaban preparados para ascender a cargos de mayor responsabilidad en el futuro.

El proyecto iba más allá que esto sin embargo, su propósito era identificar aquellas habilidades y conocimientos que fueran más importantes para el éxito en empresas o en universidades. De nuevo, el hallazgo fundamental fue el consenso que se descubrió entre los informantes. Estudiantes, empleadores e instructores universitarios estuvieron de acuerdo en que los déficits de preparación más preocupantes son en las habilidades para:

- ▶ Sintetizar información de muchas fuentes técnicas y tomar conclusiones basadas en evidencias de estas fuentes.
- ▶ Llevar a cabo proyectos de investigación, incluyendo la definición de un problema investigable, relevar información y evaluar su credibilidad y validez, y producir un análisis por escrito que usa evidencia para apoyar una tesis clara y una serie de conclusiones.

- ▶ Resolver problemas usando teoremas básicos en geometría y mediante la conversión de la información verbal a modelos matemáticos apropiados o sistemas de ecuaciones y resolviendo e interpretándolos de manera correcta y apropiada.
- ▶ Usar pensamiento estadístico y aplicar principios básicos de probabilidad para desarrollar y evaluar inferencias, hacer predicciones y sacar conclusiones a partir de datos.

El proyecto ADP encontró que aun en los mejores colegios secundarios, rara vez se les daba a los estudiantes oportunidades suficientes para desarrollar estas habilidades. Inclusive a los estudiantes que se forman con claras expectativas de asistir eventualmente a una universidad, pocos cursos tenían como objetivo desarrollarlas. Por otro lado, para aquellos estudiantes que se preparan en programas de estudios vocacionales o técnicos, aun menos oportunidades existen para desarrollar estas capacidades pese a cuan importantes son para tener progreso en el mundo del trabajo.

Como resultado de esta investigación, el ADP desarrolló una serie de estándares (llamados los “benchmarks” o hitos de ADP) específicos especialmente para los currículos de comunicación y matemática, derivados directamente del esclarecimiento empírico de las habilidades que son prerrequisitos para el éxito.

Pero el proyecto iba más allá de esto: su propósito fue el de crear una coalición de actores para poner en ejecución una reforma sustancial de la educación secundaria con miras a cerrar la enorme brecha entre las expectativas de la enseñanza secundaria con respecto a las expectativas de empresas y universidades. Este segundo componente se llama el ADP Network (Red ADP) e incluye en la actualidad los sistemas educativos de 34 estados, que representa aproximadamente el 85 % de los estudiantes en la educación secundaria pública de los EEUU.¹¹

La modalidad del trabajo de nuevo enfatiza la relación estrecha entre la evidencia y los planes de acción. Cada sistema escolar diseña su plan de acción basado en un relevamiento de información utilizando las herramientas y los procedimientos proporcionados por el ADP. No se sigue un modelo único, sino parámetros comunes de uso de información y de establecimiento de compromisos y rendición de cuentas. Cada sistema educativo comparte un compromiso por asegurar que el diploma de conclusión de estudios secundarios se convierta en una credencial de incuestionable validez tanto para el mundo laboral como para las universidades. Se distingue además esta red por la forma en que cada proyecto establece hitos específicos y desarrolla indicadores para monitorear el buen curso de sus planes de acción – usando la comunidad ADP como árbitro de sus esfuerzos.

¹¹ El sitio de internet del ADP Network es extremadamente útil. Contiene los “benchmarks”, también los planes específicos de cada sistema educativo, y descripciones del trabajo que se hace con distintos sectores del sistema educativo, las empresas, y las universidades. La dirección electrónica es: www.achieve.org/ADPNetwork.

GEAR-UP

OBJETIVOS GENERALES:

- Un programa que reúne una serie de iniciativas que comparten los objetivos de:
- Garantizar que los estudiantes de escuela secundaria de bajos recursos estén preparados para continuar y triunfar en su educación post secundaria.
- Promover autentica accesibilidad a oportunidades en la educación post secundaria para estudiantes de bajos recursos y otros estudiantes que no han tenido acceso tradicionalmente a este tipo de oportunidades.
- Propiciar el desarrollo profesional de maestros y orientadores en cuanto a su capacidad de trabajar con comunidades estudiantiles no tradicionales.
- Impulsar la participación comunitaria en torno al objetivo de asegurar verdaderas oportunidades para el éxito en la educación universitaria para estudiantes de bajos ingresos y no tradicionales.

El programa GEAR-UP (Gaining Early Awareness and Readiness for Undergraduate Programs; en español: Adquiere Conocimientos Previos Y Prepárate para los Programas de Licenciatura¹²) comenzó en 1998 con su autorización por parte del Congreso de los EEUU (Standing et al. 2008; Ward 2006).

El propósito del programa GEAR-UP es de impulsar más conocimiento, mejores expectativas y mejor preparación para la educación terciaria por parte de estudiantes que provienen de familias de bajos ingresos. Los servicios que proporciona son tanto a los estudiantes como sus familias. Tiene importantes requisitos: cada proyecto del programa debe:

- ▶ Servir a una cohorte completa de estudiantes de un grado – aunque a los individuos se les da la opción de participar o no.
- ▶ Comenzar la intervención en 7º grado – o sea, 5 años previos a la graduación de secundaria.
- ▶ Incluir como socios escuelas, distritos, organizaciones comunitarias e instituciones universitarias

Otro aspecto importante es que la evaluación del programa comenzó al mismo tiempo que el programa mismo. La evaluación lo lleva a cabo tanto el gobierno federal como un contratista externo. Como parte de su *accountability* publico, los datos han sido públicos y han sido evaluados por muchos académicos (Beer, Le Blanc, and Miller 2008; Cabrera et al. 2006; Van Kannel-Ray, Laceyfield, and Zeller 2008).

Las intervenciones específicas de GEAR-UP se caracterizan por ser muy comprensivas. Incluyen esfuerzos para formación continua de docentes y administrativos de secundaria; talleres para

¹² El programa en el estado de Oregón cuenta con un sitio de internet en español: gearup.ous.edu/?lang+sp

padres de familia; talleres y visitas a universidades para estudiantes y sus familias – y todo comienza 5 años antes de graduación. El programa también incluye un componente de becas para asistir a la universidad por los cuales pueden competir los y las estudiantes al concluir el programa¹³.

Las evaluaciones de GEAR-UP que hemos citado han encontrado efectos significativos aun en los primeros años. Los estudiantes y sus familias que participan en los distintos proyectos han aumentado la cantidad y calidad de información con que cuentan acerca de las oportunidades que ofrece la educación terciaria. También conocen mejor las acciones que deben realizarse de manera temprana en la educación secundaria para prepararse para el éxito en la universidad. Además, las familias evidencian más apoyo para que sus estudiantes asistan a la universidad. Igualmente, hay evidencia de que es más probable que un estudiante busque asumir mayores retos académicos (evidenciado por mayor preponderancia de estudiantes que buscan tomar cursos más avanzados en matemáticas y ciencias) que estudiantes similares que no hayan participado en GEAR-UP

No hay evidencia de que participar en GEAR-UP haga más o menos probable que un estudiante incluya la educación universitaria en su plan de vida. Pero, es claro que es más probable que un estudiante que la incluya en su plan de vida tiene mejor conocimiento de lo que hace falta para el éxito en la universidad, y es también más probable que se haya preparado mejor (junto con su familia) tomando decisiones en la escuela, con su familia y en su comunidad, desde 5 años antes de postularse a la universidad.

Análisis y Consideraciones Específicas para el caso de Chile

Un aspecto importante de ambos casos es que, desde distintas perspectivas, dirigen gran parte de su esfuerzo a solventar problemas de falta de información.

- ▶ ADP busca evidencias claras con respecto a que habilidades y que conocimientos realmente tienen valor en el mercado laboral y la universidad. Descubre y describe cuan semejantes son los requisitos para el éxito en ambos ámbitos.
- ▶ GEAR-UP busca ayudar a las familias de bajos ingresos y sus estudiantes a suplir su falta de familiaridad con la educación universitaria proporcionando información útil no solo acerca de las oportunidades que existen en la educación superior, sino también acerca de las acciones preparatorias que deben tomar desde 5 años antes de postular a una universidad.

ADP Network va más allá de simplemente recoger, sistematizar y dar recomendaciones en base a la información que recoge. El proyecto se preocupa por las acciones específicas que se pueden

¹³ La diversidad de proyectos específicos es enorme, y existen una variedad de sitios en internet útiles para explorar los distintos talleres, cursos, campamentos y otras actividades que forman parte de los servicios. Ver por ejemplo el sitio de la ciudad de Chicago: www.gearupchicago.org; el del estado de Massachusetts: www.gearup.mass.edu; y el sitio dedicado al programa por parte del Departamento de Educación del gobierno federal: www.ed.gov/gearup.

apoyar en esas informaciones. Por tanto, no solo se preocupa por esclarecer en términos específicos qué se debe de saber y saber hacer para desempeñarse de manera sobresaliente en el trabajo o en los estudios universitarios, sino que crea una serie de procedimientos para procurar que la enseñanza media alinea sus expectativas académicas con respecto a esos conocimientos y habilidades.

Por otro lado, representan dos tipos de esfuerzos donde existe un compromiso con los resultados de la información. ADP y GEAR-UP exigen que los participantes (escuelas y sistemas escolares) asuman compromisos con evaluaciones externas. Deben de aceptar corregir, refinar y extender sus esfuerzos de acuerdo a las evaluaciones y también fijar objetivos con respecto a indicadores de éxito acordados de antemano.

GEAR-UP es un buen ejemplo de una intervención programática que busca reconocer que preocuparse por el momento en que un estudiante se gradúa de la educación media y se postula a la educación universitaria es preocuparse demasiado tarde. Muy probablemente sea también muy tarde preocuparse solamente 5 años antes de que se de esa transición. Pero sin duda reconocer la importancia de la trayectoria de decisiones y acciones escolares y familiares previas a la transición misma es un importante adelanto programático.

Facetas de ambos programas podrían ser considerados ilustrativos para el caso de Chile y sus posibilidades de ejecución parecen buenos.

Un proyecto como ADP puede proporcionar información empírica crucial acerca de los requisitos reales para el éxito en el mercado laboral y las instituciones terciarias Chilenas.

Es muy probable que un esfuerzo como el ADP resulte en información de que tanto en la universidad como en el trabajo existen una serie de habilidades cognitivas muy demandantes comunes que son requisitos para el éxito en ambos ámbitos.

Más importante aun: un proyecto de este tipo derivará información específica de cuales habilidades y conocimientos son cruciales para progresar con éxito en el mundo laboral o en la universidad. De igual manera, la creación de instrumentos concretos podrá impulsar acciones específicas para procurar un mejor alineamiento de los programas de estudios de las distintas instituciones de media con respecto a estas habilidades y conocimientos.

Los componentes más característicos de GEAR-UP son también ilustrativos para el caso de Chile. Buscar una gama de intervenciones muy tempranas en la trayectoria escolar para optimizar la eventual transición al mundo post-enseñanza media sería también deseable. Inclusive sería recomendable no enfocarse únicamente a la transición a la universidad, sino también a la transición a ámbitos de trabajo que ofrecen buenos sueldos y buenas oportunidades de surgir y tener una carrera profesional enriquecedora. Esto se podría hacer especialmente bien si se considera adoptar otra característica de GEAR-UP: el trabajo concertado con las familias de los estudiantes,

para remediar también sus déficits de información y conseguir su apoyo para los planes de vida de sus estudiantes.

De considerar intervenciones de este tipo, sería necesario considerar con cuidado cómo trabajar con los socios imprescindibles para estas acciones y enfrentar posibles obstáculos.

Para el caso de un proyecto como el ADP habría que enfrentar la posible percepción por parte de algunos actores de que se trata otra vez de escribir un documento curricular como los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios o los Mapas de Progreso. Aunque habría que considerar con cuidado como un “ADP Chileno” puede complementar estos esfuerzos, es decir, habría que destacar sus características propias:

- ▶ Un trabajo concertado de relevamiento de datos acerca de las habilidades para el éxito en las empresas y las universidades chilenas que incluye un estudio de muestras nacionales de empleadores, empleados, instructores, administrativos y estudiantes.
- ▶ La creación de herramientas y de sistemas de apoyo para que cada institución de media trabaje en alinear sus programas de estudio con los criterios derivados del estudio.
- ▶ El establecimiento de una red de instituciones y sus socios que implementen acciones específicas para estrechar relaciones entre las instituciones educativas, las empresas y las universidades, a fin de aprender, demostrar y poner en práctica las habilidades que se requieren para progresar en el mundo post-educación media.
- ▶ Un compromiso por establecer – y responsabilizarse por cumplir – un conjunto de objetivos o hitos medibles a fin de monitorear el buen progreso de las distintas alianzas que forman parte e la red.

El esfuerzo no sería únicamente complementario a las actuales políticas en currículo en Chile, sino que sin duda debería resultar en una serie de revisiones, refinamientos y extensiones de los instrumentos curriculares existentes. Esto, sin embargo, es la naturaleza de una política curricular dinámica: involucra una estrategia continua de mejoramiento.

Otro aspecto fundamental que habría que considerar ya sea en el caso posible de un ADP o de un GEAR-UP “a la chilena” sería considerar los mecanismos actuales de transición a la fuerza de trabajo o a las universidades, en especial el papel de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y su contribución al Aporte Fiscal Indirecto (AFI).

Sería necesario trabajar en la creación de alianzas comprometidas con empresas y universidades chilenas de tal modo que estos posibles esfuerzos no impacten negativamente en especial las universidades. Habría que repensar la competencia institucional por reclutar estudiantes AFI y pensar en vías alternativas para considerar la admisión universitaria – vías que consideren un “cuerpo de evidencias”¹⁴ en donde el peso de la PSU estuviese balanceado contra otras fuentes de evidencia acerca de cuan preparado para el éxito están los y las estudiantes. Quizás en especial

¹⁴ “Bodies of evidence” en inglés.

por esto es necesario pensar en cuidadosos proyectos pilotos que esclarezcan mejor los desafíos de implementación en Chile. Esto es importante porque, tanto para muchas empresas como para muchas universidades chilenas trabajar en alianzas profesionales estrechas con instituciones de educación media (y con sus estudiantes jóvenes, a varios años antes de graduarse) será totalmente novedoso.

No habrá éxito sino hasta cuando las empresas y las universidades estén persuadidas que este tipo de esfuerzo justificará la inversión al subir el nivel de preparación de los estudiantes para mejor garantizar su éxito en sus carreras en las empresas de Chile o en los programas de estudio de sus universidades.

Algunas Conclusiones

Nuestro propósito en este informe fue de considerar algunos de los aportes que una mirada internacional comparada puede hacer a ciertos temas de discusión en la política educativa sobre la enseñanza media en Chile. Aunque enfocar casos específicos necesariamente involucra fijar nuestra mirada en determinados países, enmarcamos primero nuestro análisis en una consideración de una literatura internacional que contiene investigaciones y evaluaciones que cubren principalmente de Norte América, Asia y Europa.

Porque estimamos que son especialmente pertinentes a la situación chilena, nuestros requisitos para la escogencia de casos fueron estrictos: nos ceñimos únicamente a iniciativas que se fundamentan en una base explícita de evidencias empíricas y que hayan sido ellas mismas evaluadas.

Nuestro análisis de las discusiones en Chile, apreciación de distintas evidencias sobre las condiciones y desafíos que enfrenta la educación media, y evaluación de las tendencias más relevantes en la discusión internacional en torno de los tres temas básicos nos conduce a una serie de recomendaciones generales, y también a una serie de recomendaciones programáticas específicas que se derivan de los análisis presentados arriba, pero que pasamos a detallar aquí.

- ▶ Además de una preocupación específica por los distintos tipos de educación media (técnico-profesional y científico-humanística) es importante reconocer y enfrentar los problemas comunes de calidad.
- ▶ Es importante volver a evaluar, por ejemplo, la decisión de reducir el énfasis en ciencias en la educación media Técnico-Profesional.
- ▶ La evidencia internacional también indica que es importante considerar las verdaderas exigencias para desempeñarse con éxito en empresas y universidades al pensar en las oportunidades educativas que deben formar parte de la escolarización al nivel medio.
- ▶ Es necesario considerar que las semejanzas entre las exigencias cognitivas, actitudinales, valorativas y sociales de tanto el desempeño superior en empresas como en universidades es

semejante y por tanto es posible que todo estudiante debe ser formado con el propósito explícito de estar igualmente bien preparado para entrar a las empresas o universidades de Chile, no obstante el tipo de programa de estudios que haya cursado.

- ▶ Una educación relevante para estudiantes y familias que ingresan por primera vez a la enseñanza media, y que aspiran también a nuevas opciones post-secundarias debe resolver importantes asimetrías de información. Se debe demostrar la relevancia de las experiencias y oportunidades en la enseñanza media con respecto a los planes de vida de los estudiantes y sus familias.
- ▶ Es recomendable considerar la posibilidad de que el indicador de una formación técnico-profesional de alta calidad no es simplemente un tránsito exitoso al trabajo, sino la posibilidad de desarrollar una carrera profesional enriquecedora con oportunidades de progreso. De ser así, las competencias analíticas de amplio espectro de aplicabilidad – incluyendo habilidades claves en matemática, ciencias y comunicación – son cruciales.
- ▶ Proyectos específicos que pretendan solventar las deficiencias de información que actualmente existen acerca de las habilidades que propician el éxito en empresas y universidades merecen una especial atención.
- ▶ En lo que respecta a las iniciativas en el tema de la docencia en la educación media hay mucho adelantado en Chile.
 - ▶ Es importante considerar la posibilidad de reformar la preparación inicial de docentes desde la perspectiva de estimular habilidades de liderazgo e innovación. A diferencia de sus prácticas actuales, las facultades de educación podrían considerar la posibilidad de preparar líderes con rigor para que aprecien la necesidad de basar sus decisiones en la cuidadosa consideración de la base de evidencias empíricas que informan el valor de distintas opciones de decisión – ya sean decisiones acerca de qué y cómo enseñar, o de cómo administrar o gobernar escuelas, organizaciones educativas, o sistemas educativos.
 - ▶ En forma paralela, es imprescindible aprovechar más los enormes recursos de información que se han relevado en Chile a fin de fundamentar iniciativas en la educación media. En especial, señalamos la importancia de examinar las evidencias sobre desempeño docente que ha recopilado el proyecto DocenteMás y otros semejantes para guiar las iniciativas que pretenden elevar la calidad del currículo ejecutado. Estimamos igualmente crucial explotar la información resultante de la participación de Chile en TIMSS, que a diferencia de PISA, permite estudiar a los docentes en relación con el desempeño de sus estudiantes.
 - ▶ Como complemento de iniciativas en curso, es importante considerar las ventajas de hacer esfuerzos concretos por identificar y extender buenas prácticas docentes al mismo tiempo que reconocer y estimular a los maestros y maestras que enseñan en los contextos más desafiantes del sistema educativo
- ▶ Al continuar los esfuerzos por explorar opciones en la estructuración del tiempo y el espacio instruccionales en la educación media hay mucho adelantado.
 - ▶ Los cambios propuestos a la estructura de la educación media, pasando a una estructura 6:6 supone una magnífica oportunidad para abordar dos temas fundamentales a la calidad de la educación media: reforzar el rigor disciplinario del currículo, y comenzar a trabajar

en la trayectoria de intervenciones que mejor podrán propiciar el éxito de los estudiantes en sus vidas post-enseñanza media.

- ▶ La política curricular en curso, especialmente el esfuerzo dedicado a los Mapas de Progreso, serán fundamentales: señalarán los criterios acerca del buen uso del tiempo y el espacio imprescindibles para que las nuevas estructuras cumplen su promesa de contribuir al mejoramiento de la calidad y la equidad.
- ▶ Ante los desafíos de las escuelas urbanas, es importante considerar las ventajas de explotar las ventajas de crear y mantener una comunidad educativa pequeña, de dimensiones humanas. Existen opciones que permiten tomar provechos de instalaciones ya existentes.

Apéndice 1: Lista de Personas Entrevistadas

Durante los días 12 y 16 de Octubre, el equipo técnico en conjunto con Gilbert Valverde consultor encargado del estudio internacional sobre educación media realizaron un conjunto de entrevistas con actores clave del sistema político-educacional. Los actores clave fueron seleccionados respecto a su representatividad sobre distintas temáticas. A continuación se presenta a las personas entrevistadas:

Ministerio de Educación

- Mónica Jiménez de la Jara, Ministra de Educación
- Rosita Puga y equipo Asesor, Dirección de Educación General
- Jacqueline Gysling, Coordinadora Componente Currículum MINEDUC
- Pedro Montt, Unidad de Currículum y Evaluación (UCE) MINEDUC
- María José Lemaitre, Coordinadora del Departamento de Políticas Educativas del MINEDUC
- Mauro Stingo, Coordinador nacional de Educación Media MINEDUC

Estudiantes Secundarios

- El equipo de Educación Media del MINEDUC congreco un conjunto de dirigentes secundarios provenientes del Liceo Nacional, Liceo Carmela Carvajal y Liceo Manuel Barro Borgoño.

Representantes de la Educación Técnica Profesional

- Carlos Concha, Académico de la Escuela de Educación de la Universidad Alberto Hurtado y miembro de la Comisión de Formación Técnica
- Virginia Astorga, Coordinadora Nacional de Formación Técnica de Chile Califica. MINEDUC
- Alejandra Villarzú, persona a cargo de la Comisión Ministerial de Educación Técnico Profesional

Representantes Empresariales

- Marcia Tello, Gerenta de la Corporación de Capacitación y Empleo Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA)
- Abraham Ducasse, (Ex Presidente de la Asociación de Industrias Metalúrgicas y Metalmeccánicas) y miembro de la Comisión de Formación Técnica

Representantes de Sostenedores

- Antonio Llompert Cosmelli, Director de la Corporación de Puente Alto),
- José Sotelo Toro, Director de la Dirección de Educación del la Municipalidad de La Pintana),
- Alonso Moena Opazo, Director de la Dirección de Educación de la Municipalidad de El Bosque

Representantes Educación Superior

- Gonzalo Vargas, Rector de la Universidad Tecnológica de Chile e Instituto Profesional y Centro de Formación Técnica (INACAP)
- Carlos Peña, Rector de la Universidad Diego Portales y ex Presidente del Consejo Asesor de Educación

Especialistas en Investigación Educativa

- Alejandra Mizala , Académica del Centro de Economía Aplicada de la Universidad de Chile
- Jorge Manzi Astudillo, Académico de Psicología y Director, Centro MIDE, Universidad Católica de Chile
- Erika Himmel Konig, Académica de la Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Apéndice 2: Bibliografía citada

- Abell, Sandra, William Boone, Fran Arbaugh, John Lannin, Meredith Beilfuss, Mark Volkmann, and Susan White. 2006. Recruiting Future Science and Mathematics Teachers into Alternative Certification Programs: Strategies Tried and Lessons Learned. *Journal of Science Teacher Education* 17 (3):165-183.
- Academy of Human Resource Development. 2002. Technological Change and HRD. Symposium.
- Achieve, Inc Washington D. C. 2006. Preparing Today's High School Students for Tomorrow's Opportunities: Achieve, Inc.
- ACT Educational Planning and Assessment System. 2005. *Crisis at the Core: Preparing All Students for College and Work*. Iowa City, Iowa: ACT National Office.
- Act, Inc. 2008. The Forgotten Middle: Improving Readiness for High School. Issues in College Readiness: ACT, Inc.
- Ael, Inc Charleston W. V. 2003. Easing the Policy Environments of Small Schools and Schools-within-Schools: Lessons from Six Cities. Policy Brief.
- Beer, Glenn, Monique Le Blanc, and Mark J. Miller. 2008. Summer Learning Camps: Helping Students to Prepare for College. *College Student Journal* 42 (3):930-938.
- Berger, Andrea R., Susan Cole, Janet Melton, Stephanie Safran, Tyler Vogel, Laura Walton, Nancy Adelman, Catherine Hall, Kaelie Knowles Keating, Samantha Murray, Natalie Nielsen, Monika Schaffner, Washington D. C. American Institutes for Research, and Arlington V. A. Sri International. 2005. Early College High School Initiative. Evaluation Year End Report: 2003?2004: American Institutes for Research.
- Betts, Julian R. 1999. The Behaviorial Effects of Variations in Class Size: The Case of Math Teachers. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 21 (2):193-213.
- Bidwell, Charles E., Kenneth A. Frank, and Pamela A. Quiroz. 1997. Teacher Types, Workplace Controls, and the Organization of Schools. *Sociology of Education* 70 (4):285-307.
- Bubb, Sara, and Vivienne Porritt. 2008. Recognising and developing urban teachers. *Management in Education (Sage Publications Inc.)* 22 (1):35-38.
- . 2008. Recognising and Developing Urban Teachers: Chartered London Teacher Status. *Management in Education* 22 (1):35-38.
- Cabrera, Alberto F., Regina Deil-Amen, Radhika Prabhu, Patrick T. Terenzini, Chul Lee, and Robert E. Franklin, Jr. 2006. Increasing the College Preparedness of At-Risk Students. *Journal of Latinos & Education* 5 (2):79-97.
- Christie, Donald. 2006. The Standard for Chartered Teacher in Scotland: A New Context for the Assessment and Professional Development of Teachers. *Studies in Educational Evaluation* 32 (1):53-72.
- Cogan, Leland. S., and William H. Schmidt. 1999. The Importance of Science Content: Implications from TIMSS for Improving U.S. Science Education. In *Comprehensive School Reform: A Program Perspective*, edited by J. Block Dubuque, IA: Kendall/Hunt.
- Cohen, Michael. 2008. Improving College Preparation: Lessons from the American Diploma Project. *New England Journal of Higher Education* 22 (5):21-23.
- Conley, David T. 2007. Toward a More Comprehensive Conception of College Readiness - prepared for the Bill & Melinda Gates Foundation. Eugene, Oregon: Educational Policy Improvement Center.
- . 2008. Rethinking College Readiness. *New England Journal of Higher Education* 22 (5):24-26.

- Connelly, Graham, and Margery McMahon. 2007. Chartered Teacher: Accrediting Professionalism for Scotland's Teachers--A View from the inside. *Journal of In-service Education* 33 (1):91-105.
- Cosgrove, Judith. 2004. *Education for life: The achievements of 15-year-olds in Ireland in the second cycle of PISA*. Dublin: Education Research Centre.
- Davies, Mike. 2005. Less Is More: The Move to Person-Centred, Human Scale Education. *FORUM: for promoting 3-19 comprehensive education* 47 (2):97-118.
- Dayton, Charles, and et al. 1992. The California Partnership Academies: Remembering the "Forgotten Half." *Phi Delta Kappan* 73 (7):539-45.
- Denton, Jon, and Trina Davis. 2007. Challenges of Recruiting Candidates with Strong Academic Credentials. *School Science and Mathematics* 107 (4):121.
- Dexter, Kirsten M., Robert H. Tai, and Philip M. Sadler. 2006. Traditional and Block Scheduling for College Science Preparation: A Comparison of College Science Success of Students Who Report Different High School Scheduling Plans. *High School Journal* 89 (4):22-33.
- Ertl, Hubert. 2006. Educational standards and the changing discourse on education: the reception and consequences of the PISA study in Germany. *Oxford Review of Education* 32 (5):619-634.
- European Commission. 2000. *Employment strategies in the information society*. Brussels: European Commission.
- Evans, William, Jan Tokarczyk, Sheri Rice, and Alison McCray. 2002. Block Scheduling: An Evaluation of Outcomes and Impact. *Clearing House* 75 (6):319-23.
- Flynn, Fiona. 2004. An eye on the capital. In *Times Educational Supplement*.
- Gorard, Stephen, Beng Huat See, Emma Smith, and Patrick White. 2007. What Can We Do to Strengthen the Teacher Workforce? *International Journal of Lifelong Education* 26 (4):419-437.
- Green, A. 1999. Education and globalization in Europe and East Asia: convergent and divergent trends. *Journal of Education Policy* 14 (1):55-77.
- Haimendorf, Max, and Jacob Kestner. 2008. School Structures: Transforming Urban Complex Schools into Better Learning Communities. *FORUM: for promoting 3-19 comprehensive education* 50 (2):191-197.
- Hugo, Graeme. 2005. Demographic Trends in Australia's Academic Workforce. *Journal of Higher Education Policy and Management* 27 (3):327-343.
- Hunt, Earl. 1995. *Will We Be Smart Enough? A Cognitive Analysis of the Coming Workforce*.
- Ingersoll, Richard M., and Philadelphia P. A. Consortium for Policy Research in Education. 2007. A Comparative Study of Teacher Preparation and Qualifications in Six Nations. CPRE Policy Briefs. RB-47: Consortium for Policy Research in Education.
- Jobs for the Future, Boston M. A. 2005. *Education and Skills for the 21st Century: An Agenda for Action: Jobs for the Future*.
- Kirkwood, Margaret, and Donald Christie. 2006. The Role of Teacher Research in Continuing Professional Development. *British Journal of Educational Studies* 54 (4):429-448.
- Ladd, Helen F. 2007. Teacher Labor Markets in Developed Countries. *Future of Children* 17 (1):201-217.
- Lai, Kwok Chan, and David Grossman. 2008. Alternate Routes in Initial Teacher Education: A Critical Review of the Research and Policy Implications for Hong Kong. *Journal of Education for Teaching: International Research and Pedagogy* 34 (4):261-275.
- Lee, Valerie E., and Douglas D. Ready. 2007. *Schools Within Schools: Possibilities and Pitfalls of High School Reform*. New York: Teachers College Press.

- Lemke, Mariann, Anindita Sen, Jamie S. Johnston, Erin Pahlke, Trevor Williams, David Kastberg, and Leslie Jocelyn. 2005. Characteristics of U.S. 15-Year-Old Low Achievers in an International Context: Findings from PISA 2000. Washington DC: National Center for Education Statistics.
- Lloyd, Caroline, and Jonathan Payne. 2005. A Vision Too Far? Mapping the Space for a High Skills Project in the UK. *Journal of Education and Work* 18 (2):165-185.
- McKnight, Curtis C., and Gilbert A. Valverde. 1999. Explaining TIMSS Mathematics Achievement: A Preliminary Survey. In *International Comparisons in Mathematics Education*, edited by G. Kaiser, E. Luna and I. Huntley. London: Falmer Press.
- Meeder, Hans, and Inc Washington D. C. Achieve. 2008. *The Perkins Act of 2006: Connecting Career and Technical Education with the College and Career Readiness Agenda. January 2008 Policy Brief*: Achieve, Inc.
- Myers, Nicholas J. 2008. Block Scheduling that Gets Results. *Principal* 88:20-23.
- Ng, Jennifer, and Kelli Thomas. 2007. Cultivating the Cream of the Crop: A Case Study of Urban Teachers from an Alternative Teacher Education Program. *Action in Teacher Education* 29 (1):3-19.
- Ochs, Kimberley. 2007. Implementation of the Commonwealth Teacher Recruitment Protocol: Considering the Education Systems and Context. *Perspectives in Education* 25 (2):15-24.
- OECD. 1996. *Technology, Productivity and Job Creation*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, Centre for Educational Research and Innovation.
- . 2005. *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, Centre for Educational Research and Innovation.
- OECD Review Team. 2004. *Reviews of National Policies for Education: Chile*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Olsen, Robert, Neil Seftor, Tim Silva, David Myers, David DesRoches, Julie Young, Washington D. C. Department of Education, and Princeton N. J. Mathematica Policy Research. 2007. Upward Bound Math-Science: Program Description and Interim Impact Estimates: US Department of Education.
- Organisation for Economic, Cooperation, and Paris Directorate for Scientific Affairs Development. 1969. *Training, Recruitment and Utilization of Teachers in Primary and Secondary Education. Country Case Studies: France, Ireland*.
- . 1969. *Training, Recruitment and Utilization of Teachers in Primary and Secondary Education. Country Case Studies: Germany, Belgium, United Kingdom*.
- Patrick, Cynthia L., and Washington D. C. Institute for Educational Leadership. 1989. School Industry "Partnership Academies": Programs That Work. Supporting Leaders for Tomorrow, Occasional Paper #11.
- Porter, M. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. London Macmillan.
- Purdon, Aileen. 2003. A National Framework of CPD: Continuing Professional Development or Continuing Policy Dominance? *Journal of Education Policy* 18 (4):423-37.
- Randler, Christoph, Konstanze Kranich, and Monika Eisele. 2008. Block Scheduled versus Traditional Biology Teaching--An Educational Experiment Using the Water Lily. *Instructional Science: An International Journal of the Learning Sciences* 36 (1):17-25.
- Ready, Douglas D., Valerie E. Lee, and Kevin G. Welner. 2004. Educational Equity and School Structure: School Size, Overcrowding, and Schools-Within-Schools. *Teachers College Record* 106 (10):1989-2014.

- Reeves, Jenny. 2007. Inventing the Chartered Teacher. *British Journal of Educational Studies* 55 (1):56-76.
- Reich, R. 1991. *The Work of Nations: a blueprint for the future*. New York: Vintage.
- Rice, Jennifer King. 1999. The Impact of Class Size on Instructional Strategies and the Use of Time in High School Mathematics and Science Courses. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 21 (2):215-229.
- Robinson, Bernadette, and Wenwu Yi. 2008. The Role and Status of Non-Governmental ("Daike") Teachers in China's Rural Education. *International Journal of Educational Development* 28 (1):35-54.
- Schmidt, William H., Curtis C. McKnight, Richard T. Houang, HsingChi Wang, David E. Wiley, Leland S. Cogan, and Richard G. Wolfe. 2001. *Why Schools Matter: A Cross-National Comparison of Curriculum and Learning*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Scott, Brenda H., and Robert J. Quinn. 1996. Are we teaching the mathematics skills students will need for work in the twenty-first century? *Clearing House* 69 (6):354.
- Seferoglu, Golge. 2004. A Study of Alternative English Teacher Certification Practices in Turkey. *Journal of Education for Teaching: International Research and Pedagogy* 30 (2):151-159.
- Selke, Mary J., and George J. Fero. 2005. A Collaborative Alternative Path Program for Career-Changing Mathematics and Science Professionals: Context, Design, and Replication. *Action in Teacher Education* 27 (1):26-35.
- Standing, Kim, David Judkins, Brad Keller, Amy Shimshak, Office of Planning Evaluation Department of Education, Development Policy, and Inc Rockville M. D. Westat. 2008. Early Outcomes of the GEAR UP Program. Final Report: US Department of Education.
- Tan, Sok-Leng, John Callahan, Jotham Hatch, Travis Jordan, Nick Eastmond, and Byron Burnham. 2002. An Evaluation of the Millard High School Block Schedule.
- Tasker, Mary. 2008. Smaller Schools: A Conflict of Aims and Purposes? *FORUM: for promoting 3-19 comprehensive education* 50 (2):177-184.
- Trenta, Louis, and Isadore Newman. 2001. Evaluation of an On-Going Block Scheduling Program.
- UNESCO Institute for Statistics. 1999. Operational Manual for ISCED-1997 (International Standard Classification of Education). Paris: UNESCO.
- Valverde, Gilbert A. 1998. Memoria de labores: Examen de propuesta curricular para la enseñanza media en la Republica de Chile. Santiago, Chile: Ministerio de Educacion.
- . 2002. Curriculum: International. In *The Encyclopedia of Education*, edited by J. W. Guthrie. New York: Macmillan Reference.
- . 2003. La Política en Evaluación y Currículo Ante el Desafío de la Calidad. In *La Experiencia Internacional en Sistemas De Medición: Estudio De Casos*, edited by Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación. Santiago, Chile: SIMCE.
- . 2004. Curriculum Convergence in Chile: The Global and the Local Contexts of Reforms in Curriculum Policy. *Comparative Education Review* 48 (2):174-201.
- Valverde, Gilbert A., and Curtis C. McKnight. 1997. Importancia del Currículo y Algunos Temas Comunes en la Reforma Educativa de la Educación Matemática y Científica a Nivel Internacional. *Formas & Reformas de la Educación* 3:31-37.
- Valverde, Gilbert A., and William H. Schmidt. 1997-98. Refocusing U.S. Math and Science Education. *Issues in Science and Technology*, Winter, 60-66.
- . 2000. Greater Expectations: Learning from other nations in the quest for world-class standards in US school mathematics and science. *Journal of Curriculum Studies* 32 (5):651-687.

- Van Kannel-Ray, Nancy, Warren E. Lacefield, and Pamela J. Zeller. 2008. Academic Case Managers: Evaluating a Middle School Intervention for Children At-Risk. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation* 5 (10):21-29.
- Vegas, Emiliana. 2007. Teacher Labor Markets in Developing Countries. *Future of Children* 17 (1):219-232.
- Ward, Nadia L. 2006. Improving Equity and Access for Low-Income and Minority Youth into Institutions of Higher Education. *Urban Education* 41 (1):50-70.
- White, Patrick, and Emma Smith. 2005. What Can PISA Tell Us about Teacher Shortages? *European Journal of Education* 40 (1):93-112.
- Wilson, Suzanne M., Robert E. Floden, Denver C. O. Education Commission of the States, Washington D. C. American Association of Colleges for Teacher Education, Eric Clearinghouse on Teaching, and Washington D. C. Teacher Education. 2003. Creating Effective Teachers: Concise Answers for Hard Questions. An Addendum to the Report "Teacher Preparation Research: Current Knowledge, Gaps, and Recommendations."
- Wilson, Suzanne M., Robert E. Floden, and Joan Ferrini-Mundy. 2002. Teacher Preparation Research: An Insider's View from the Outside. *Journal of Teacher Education* 53 (3):190-204.
- Wimberly, George L., and Richard J. Noeth. 2005. College Readiness Begins in Middle School. ACT Policy Report: American College Testing ACT Inc.
- York-Anderson, Dollean C., and Sharon L. Bowman. 1991. Assessing the College Knowledge of First-Generation and Second-Generation College Students. *Journal of College Student Development* 32 (2):116-22.
- Zevenbergen, Robyn, and Kelly Zevenbergen. 2009. The Numeracies of Boatbuilding: New Numeracies Shaped by Workplace Technologies. *International Journal of Science and Mathematics Education* 7 (1):183-206.

**LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS
PARA LA DISCUSIÓN DE UNA POLÍTICA DE MEDIANO PLAZO
PARA LA EDUCACIÓN MEDIA**

PRIORIDADES DE POLÍTICA

APARTADO III

(3 de 3)

Noviembre de 2009

Índice

INTRODUCCIÓN	5
PRIMERA PARTE	8
1. Diagnóstico de los nudos críticos.	8
Eficiencia:	9
Calidad de los aprendizajes:.....	9
Equidad:	9
Calidad docente:.....	9
Financiamiento:.....	10
Institucionalidad / EM de 6 años:.....	10
2.-El nuevo marco legal.	11
3. Demandas externas.....	13
Competitividad y crecimiento económico:	14
Desarrollo social con equidad:	15
Expectativas de los jóvenes:.....	15
Competencias para el siglo XXI:	16
4. Los desafíos pendientes.	18
4.1.-Altas tasas de deserción:	18
4.2.-Impacto del cambio de estructura sobre el aprendizaje.	21
4.2.1.-Currículum.....	22
4.2.2.-La formación de los docentes.	25
4.2.3.-Evaluación.	27
4.3.-Calidad de la política.	28
5. Hacia una agenda estratégica para la EM.	30
SEGUNDA PARTE	31
Prioridades estratégicas para una política de mediano plazo.	31
Inclusión educativa	32
1.-Completación universal de la Educación Media.	37
Políticas de nivel nacional.	38
Políticas para el nivel comunal.....	42
En la escuela.	44
2. Relevancia de los aprendizajes.....	47
2.1.-Ámbito curricular.	48
2.2.-Ámbito de la Formación de los docentes.....	53
2.3.- Ámbito de la Evaluación.....	57

3.- Desarrollo de una política integral y coherente para la EM.	59
3.1.-Mecanismos regulatorios y rendición de cuentas.	60
3.2.-Apoyo técnico para el nivel local y las escuelas.....	61
3.3.-Descentralización de decisiones y responsabilidades.	62
3.4.-Financiamiento apropiado.	64
3.5.-Evaluación de las políticas.	65
CONCLUSIONES	65
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68
ANEXOS.....	76
ANEXO 1: Listado de expertos consultados	77
ANEXO 2: Términos de Referencia para estudios complementarios	78

INTRODUCCIÓN

Este documento contiene una reseña de **Prioridades de Política** para la Educación Media en Chile y forma parte de un estudio encargado por el Ministerio de Educación a la Universidad Diego Portales, que tuvo como propósito elaborar un documento marco para la discusión del diseño de una política de Educación Media en el mediano plazo en Chile. El documento marco se organiza en tres apartados, los que abordan los siguientes temas:

Apartado I: Diagnóstico de la Educación Media.

Apartado II: Estudio de Casos Internacionales.

Apartado III: Prioridades de Política.

Los tres apartados están perfectamente articulados entre sí y los vínculos entre ellos se hacen explícitos en este documento con las Prioridades de Política, en el que se hacen referencias a los otros dos documentos, que son anteriores en el tiempo. El Diagnóstico de la Educación Media fue planteado en función de 7 nudos críticos que fueron acordados con los especialistas y autoridades del Ministerio de Educación (Mineduc) y las Prioridades de Política están basadas en los resultados del Diagnóstico. El Estudio de Casos Internacionales es el más autónomo de estos documentos, ya que analiza casos específicos que fueron acordados con el Mineduc, seleccionados en función de la solución de problemas críticos identificados por las autoridades del momento.

Este documento con las **Prioridades de Política** contiene lineamientos o recomendaciones para orientar una discusión sobre la Educación Media (EM) que queremos como país y sobre las políticas para lograrla. Los lineamientos aquí formulados han sido planteados en la perspectiva de proporcionar la mejor formación y preparación posible para que los adolescentes y jóvenes de nuestro país, independientemente de su nivel socioeconómico y en igualdad de condiciones, puedan hacer uso de las oportunidades de desarrollo y crecimiento ya sea en el mercado laboral o en alternativas de educación superior. Para lograr este objetivo se revisó la literatura, se analizaron experiencias que han dado resultados positivos y se entrevistó a especialistas y expertos en los temas tratados. Adicionalmente, estas recomendaciones fueron analizadas y discutidas por dos Grupos Consultivos, uno interno constituido por académicos e investigadores de la Universidad Diego Portales y otro externo, conformado por especialistas de reconocida trayectoria y experiencia en el ámbito de las políticas para la Educación Media y para jóvenes¹.

El análisis del contexto externo forma parte importante de los antecedentes que se revisaron en el marco de este estudio, ya que se consideró que uno de los rasgos claves para el mejoramiento de la Educación Media es aumentar su capacidad de respuesta a las demandas externas y sus vínculos con los ámbitos en los que a los estudiantes les tocará desempeñarse en su vida post secundaria. El informe diagnóstico mostró que los contextos de hoy son muy diferentes de los que prevalecían

¹ En el Anexo 1 se presenta la lista de expertos y técnicos que fueron consultados y los que formaron parte de los Grupos Consultivos.

cuando se diseñaron las reformas de los noventa y que definieron la EM que tenemos hoy. En los noventa, el marco para las reformas estaba determinado por el retorno a la democracia y la superación de “... *los problemas específicos de las políticas curriculares del régimen autoritario*” y de las limitaciones que imponía la LOCE (Cox, 2003). Alternativamente, el marco de demandas de la década del 2010 será el de un país cuyo crecimiento económico le ha permitido estar entre las economías más estables de la región y resistir la crisis financiera global del 2009 sin costos significativos para la sociedad. En el ámbito social, los estudiantes secundarios, a través del movimiento masivo y estratégicamente organizado del 2006, dieron muestras no sólo de tener altas expectativas respecto a su educación, sino una capacidad para organizarse y exigir sus derechos educativos y ciudadanos que inauguran una nueva relación, mucho más exigente y demandante, con el estado y con el sistema educativo. En 1995, 250 mil jóvenes accedían a la educación superior. En 2007 había 750 mil jóvenes ya sea en las universidades o en los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica.

A partir de los antecedentes fue posible identificar los desafíos pendientes, que denotan áreas de problemas que no han sido resueltos y que retrasan el mejoramiento de la EM como un todo. Cada uno de estos desafíos a su vez, dio lugar a las tres prioridades de política para las cuales se formulan los lineamientos y recomendaciones que se presentan en la Segunda Parte del documento. La primera prioridad de política es lograr la completación universal de la EM y los lineamientos que se plantean buscan resolver el problema de las altas tasas de deserción a través de intervenciones articuladas entre el nivel central, los sostenedores y las escuelas. La segunda prioridad de política es la de asegurar la relevancia de los aprendizajes para todos los estudiantes, independientemente de sus condiciones familiares y socio culturales. La extensión de la EM a 6 años es la base para los lineamientos que se formulan, ya que representa una oportunidad para realizar ajustes largamente pendientes a nivel del currículum, de la formación de profesores y de los mecanismos de evaluación, aspectos en los que descansa la relevancia de los aprendizajes. Por último, la tercera prioridad de política se refiere a la calidad de la política, que incluye los instrumentos y mecanismos disponibles para su implementación y para su transferencia hacia el nivel local y hacia las escuelas. Esta última prioridad es instrumental para implementar las dos anteriores, con lo cual debe ser abordada en el más corto plazo.

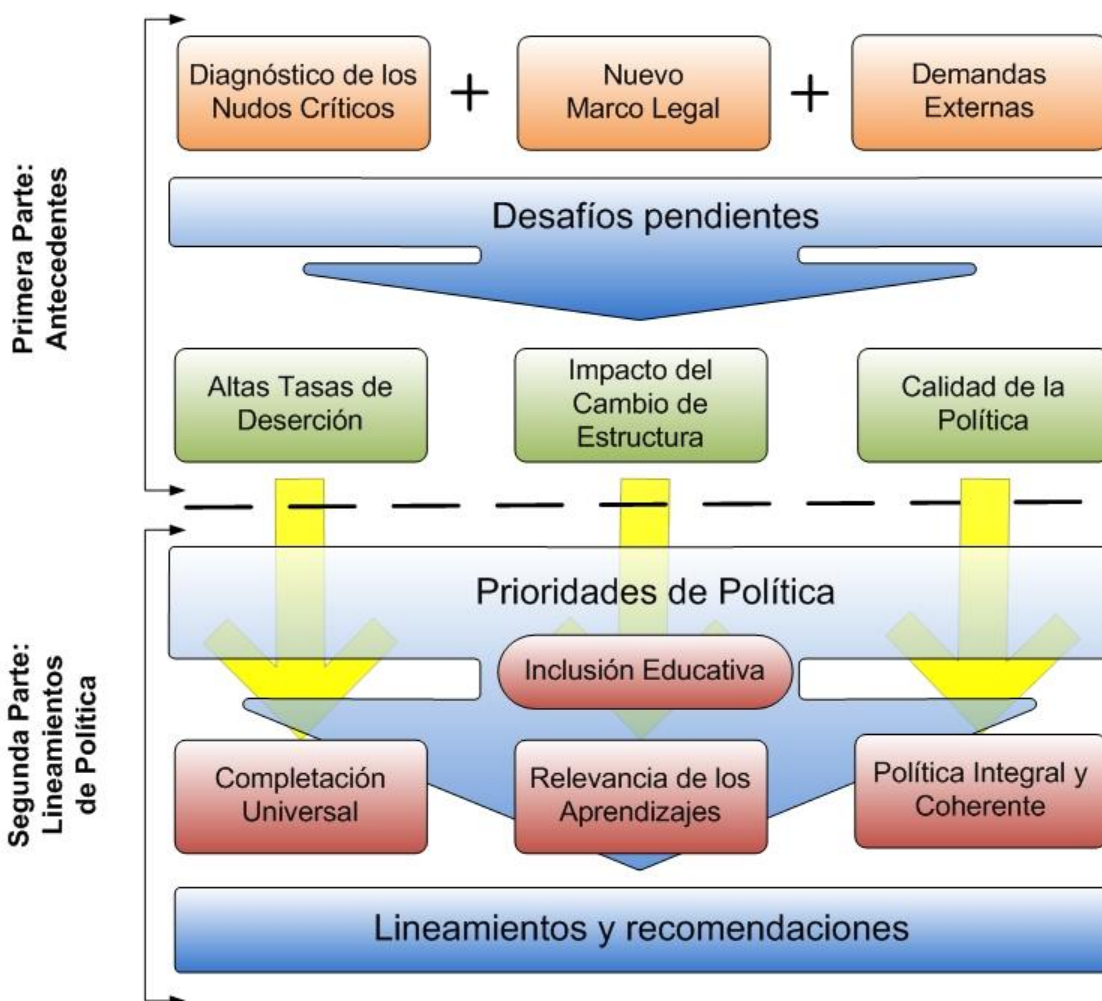
En torno a las Prioridades de Política identificadas, se plantean recomendaciones que abarcan una amplia gama de posibilidades, que van desde cambios radicales hasta ajustes que representan una continuidad con lo que se ha estado haciendo hasta ahora. En todos los casos, se optó por plantear recomendaciones que pudieran sustentarse en el sistema educativo que tenemos y que fueran políticamente viables e institucionalmente factibles. De igual forma, las recomendaciones oscilan entre unas muy específicas y otras más generales, dependiendo del nivel de desarrollo de las políticas en curso. En aquellos casos en los que hay escaso desarrollo, como en las políticas de prevención de la deserción, se entregan recomendaciones muy específicas para dar una impresión de lo que es posible hacer en cada uno de los niveles administrativos del sistema educativo. Muchas de las recomendaciones que se formulan requerirían inversiones importantes, las cuales

no se dimensionan en este documento puesto que este ejercicio está fuera del alcance de este estudio.

De igual forma, se entiende que las recomendaciones constituyen especificaciones de alternativas o formulaciones de cursos posibles de acción y que no son exhaustivas, en tanto cubren sólo algunos aspectos dentro de cada una de las prioridades estratégicas. Además, es necesario aclarar que el informe no está dirigido a los ministros de educación sino a los técnicos y los lineamientos se plantean para alimentar la discusión sobre la EM que el país necesita, la que aún está pendiente.

El orden de presentación es el siguiente. En la Primera Parte, que describen los principales antecedentes, incluyendo una síntesis del diagnóstico de los nudos críticos, un análisis de los contextos internos y externos que debieran definir la oferta de la EM y de los desafíos pendientes que no han sido resueltos de manera satisfactoria. En la Segunda Parte, se plantean recomendaciones específicas para cada una de las tres prioridades estratégicas descritas. El esquema general de la organización de este documento se presenta en el Gráfico N° 1.

Gráfico N° 1: Organización del documento.



PRIMERA PARTE

Esta Primera Parte contiene los antecedentes que se han tenido en cuenta para la formulación de los lineamientos. Estos son en primer lugar, una síntesis de las principales conclusiones del diagnóstico, ordenadas en torno a los nudos críticos (ver Informe Diagnóstico, junio 2009). En segundo lugar, se presenta un análisis de la nueva legislación que ha sido aprobada recientemente o que se encuentra en proceso de discusión en el Congreso Nacional, con especial énfasis en la normativa que afectará más directamente a la EM y que constituye el marco para los lineamientos que se formulan en la segunda parte de este documento. Luego se describen las principales variables sociales, técnicas, políticas y económicas que constituyen el referente externo al cual la EM debe responder, para finalmente plantear los desafíos pendientes que se identifican a partir de los antecedentes aquí analizados. El esquema de lo que se incluye en estos antecedentes se describe en el Gráfico N°2.

Gráfico N° 2: Esquema de los Antecedentes.



1. Diagnóstico de los nudos críticos.

En el Informe Diagnóstico se analizaron las dos décadas de políticas educativas para la EM desde 1990 a la fecha y se mostró que durante la primera década se implementaron las políticas más representativas del período, sentando las bases materiales (MECE MEDIA), curriculares (Reforma Curricular) y de gestión (Estatuto Docente) que han definido las condiciones de funcionamiento de los liceos durante los últimos 20 años. En el quinquenio 2000 – 2005 se implementó una diversidad de programas focalizados como el Liceo para Todos, la subvención pro-retención, las becas para la retención escolar y los Liceos Prioritarios, cuyo alcance e impacto ha sido más bien restringido. En el segundo quinquenio de la década se aprobaron varias leyes que definen una nueva estructura de ciclos e instalan las bases para un nuevo marco regulatorio articulado en torno a estándares y a mecanismos de rendición de cuentas que facilitará el alineamiento de las políticas y programas en función de los objetivos priorizados en la agenda. Junto a los avances logrados a lo largo de casi tres décadas de políticas en el sistema escolar, se identificaron los aspectos pendientes en relación a la Educación Media, que son los que orientan los lineamientos

estratégicos para la discusión de políticas para el mediano plazo que se presentan en este informe. Los principales aspectos pendientes en cada Nudo Crítico se sintetizan a continuación.

Eficiencia: los logros en materia de eficiencia del sistema educativo han sido significativos, habiendo mejorado la cobertura, el acceso de niños y jóvenes de bajos ingresos, los años que demoran en terminar el ciclo de EM y la disminución de las tasas de repitencia y abandono. Sin embargo, proveer oportunidades de acceso a la población de más bajos ingresos ya no es suficiente. El desafío pendiente está en asegurar la completación universal de la EM y la adquisición de competencias para el aprendizaje a lo largo de la vida que permitan alargar las trayectorias educativas y alcanzar cada vez más años de educación.

Calidad de los aprendizajes: los niveles de aprendizaje de todos los sectores muestran un persistente estancamiento y una significativa correlación con el NSE de los estudiantes. Dada la alta segmentación del sistema, el cual concentra estudiantes de NSE semejante por establecimiento, existe una estrecha relación entre la composición socioeconómica de la escuela y el rendimiento de los alumnos. Esto puede además observarse en la estrecha relación que hay entre el rendimiento de un alumno y el de su grupo de compañeros. La consecuencia de la segmentación es que en escuelas altamente homogéneas como las del SE chileno, las brechas entre los rendimientos altos y bajos aumentan en mayor grado que si hubiera escuelas más heterogéneas en función de la composición del alumnado.

Equidad: a lo largo del documento se analizaron varias de las evidencias de la segmentación socioeconómica al interior del sistema educativo y cómo éstas se encadenan para terminar en el factor más determinante para la vida futura de los jóvenes hoy día, que es la completación de la EM. Por ejemplo, la segmentación al interior del SE contribuye a perfilar trayectorias educativas altamente predictibles según el nivel de ingresos de cada estudiante, de manera que mientras que a los de altos ingresos se les abren oportunidades a lo largo de trayectorias escolares exitosas, de completación de la EM y de acceso a la educación superior, a los de bajos ingresos se les van cerrando de manera acumulativa, dependiendo fuertemente las oportunidades futuras de los eventos críticos tempranos, tales como repitencias, la elección de la modalidad TP o la deserción antes de terminar la EM. Entre los aspectos relevantes para la formulación de políticas está el que los factores que determinan la segmentación no están solamente en la sala de clases, sino que forman parte de los mecanismos de regulación del SE como son la selección de escuelas, la selección de alumnos y el financiamiento compartido.

Calidad docente: en el ámbito de la calidad de los docentes hay una nutrida agenda de cuestiones pendientes y de rigideces que deben ser abordadas. El nivel de desarrollo de los factores relacionados con el factor docente y que han tenido éxito en mejorar los resultados educativos es desigual y sobre todo, hay una desarticulación entre los esfuerzos conducentes a una trayectoria de desarrollo profesional docente continuo. Entre éstos, la captación de estudiantes de pedagogía entre los más aptos y competentes es uno de los aspectos débiles y críticos entre los factores que afectan la calidad de los docentes. Respecto a las oportunidades de

desarrollo profesional, incluyendo la formación inicial y la formación en servicio, la calidad de la oferta es en general deficiente, habiendo sido considerada la formación inicial como la “*hermana pobre*” de las políticas educacionales (Cox, 2009). Finalmente, es necesario considerar el estatuto docente, el cual apunta en sentido contrario al desarrollo de los tres factores mencionados en tanto impone un marco que rigidiza la administración e impide la realización de ajustes como los que han resultado exitosos en los países de mejor desempeño educativo, tales como las escalas salariales más planas, asociadas a desempeño y la posibilidad de desvincular oportunamente de la enseñanza a los profesores de bajo desempeño.

Financiamiento: el aumento del financiamiento público para la EM se hace necesario desde una perspectiva de la calidad y más relevante aún, desde una perspectiva de equidad. El financiamiento que se asigna a la educación pública debiera propender a acortar la brecha entre el gasto por alumno en los colegios particulares pagados y el gasto por alumno en establecimientos municipales y particulares subvencionados y la brecha entre el gasto por alumno en Chile y en los países que muestran mejores resultados educativos. En cuanto a cual es el monto más apropiado para asignar a los establecimientos, se necesita hacer estudios que permitan estimar cuál es el costo real de entregar una educación que esté de acuerdo a los niveles de calidad y equidad al que se aspira como país. Es necesario dimensionar la brecha entre el financiamiento actual y lo que costaría ofrecer una EM de calidad y equitativa. La Subvención Escolar Preferencial (SEP) es el mecanismo de compensación financiera más importante desde que se introdujo la subvención por alumno y se espera que tenga un alto impacto en calidad y equidad. Sería recomendable revisar su alcance e incluir a la Enseñanza Media como elegible para este beneficio, más allá de 7° y 8° según el límite que establece la Ley de Subvención Escolar Preferencial.

Institucionalidad / EM de 6 años: la LGE establece que la EM estará compuesta por 6 años (4 de enseñanza general y 2 de especialización) en lugar de los 4 años que lo componen en la actualidad. Aún cuando la ley contempla un plazo de 8 años para su implementación, la extensión del ciclo de la EM a 6 años va a tener un importante impacto en el funcionamiento de los establecimientos, debido a los ajustes en materia de infraestructura, dotación docente, traslado de estudiantes, aumento de los costos y adaptación curricular, entre otros. El diagnóstico identificó la necesidad de realizar estudios de factibilidad para la implementación del ciclo de EM de 6 años de manera de dimensionar la envergadura y el monto de este esfuerzo y a partir de ello establecer criterios y una estrategia de implementación gradual hasta el 2017.

En síntesis, aún cuando no fue posible determinar los efectos de las políticas sobre cada uno de los Nudos Críticos por separado, puesto que la mayoría de los programas implementados no cuenta con evaluaciones de impacto sistemáticas y rigurosas, la información analizada permite sostener que probablemente el conjunto acumulativo de todos ellos ha tenido algún efecto sobre el mejoramiento de los indicadores de cobertura y de eficiencia que se observa en la actualidad. Según los datos analizados en el Informe Diagnóstico, llegando al final de la década del 2000 se han hecho evidentes los avances del sistema educativo chileno en materia de eficiencia, ya que se ha logrado una cobertura del 94% en la Educación Básica (EB) y del 81% en la EM, el mayor acceso

de niños y jóvenes de bajos ingresos, la menor cantidad de años para completar el ciclo de EM y la disminución de las tasas de repitencia. También hay evidencias de que la expansión de la matrícula ha favorecido la equidad, puesto que ha habido un crecimiento gradual pero sostenido de la población de los deciles de menores ingresos que cuentan con escolaridad completa (CASEN, 2006). Más aún, es posible sostener que la expansión de la EM, con mayor inclusión de jóvenes de nivel socioeconómico bajo, ha contribuido a la democratización de la educación y de la sociedad en general. Sin embargo, proveer oportunidades de acceso a la población de más bajos ingresos ya no es suficiente. Es necesario asegurar que todos los estudiantes logren completar su EM y adquieran competencias y aprendizajes relevantes a fin de garantizar una efectiva igualdad de oportunidades ya sea en el trabajo y/o en los estudios post secundarios.

2.-El nuevo marco legal.

A principios de la década del 2000 se aprobó la Ley de 12 años de escolaridad obligatoria (N°19.876/2003). Luego, la presión del movimiento de los estudiantes secundarios en el 2006 llevó al gobierno a crear una comisión de expertos, la que a su vez dio lugar a varios instrumentos legales que se han aprobado o se encuentran en proceso de aprobación y que, en conjunto, implicarán cambios sustantivos a la estructura institucional, al financiamiento y al marco regulatorio del sistema escolar. Estas son la Ley de Subvención Escolar Preferencial, SEP (N°20.248/2008), la Ley General de Educación, LGE (N° 20.370/2009) y el Proyecto de Ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad. En conjunto, estas leyes abordan aspectos históricamente postergados y que, en parte por la presión social que suscitó el movimiento de los secundarios, lograron generar acuerdos entre los sectores políticos y entre los grupos de interés más representativos. Como casi siempre ocurre, los problemas experimentados por los secundarios se transformaron en prioridades de la agenda pública a través de la acción política (Grindle, 2004).

La *Ley de 12 años de escolaridad obligatorios* para todos los chilenos es la primera de estas leyes en ser aprobada. Ésta establece que “... la educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad.” Introduce una obligación al sistema educativo y en particular a la educación media, que busca hacer más inclusivo el sistema educativo, aumentar la competitividad nacional, entregar herramientas para la integración y posibilidades de empleo para los jóvenes, generar movilidad intergeneracional, disminuir dinámicas sociales excluyentes y abrir nuevas oportunidades (Aylwin, 2003). El fin último de la ley es permitir a todas las personas la plena inserción en el mundo del trabajo y un óptimo aprovechamiento de sus oportunidades educativas, económicas, políticas y sociales.

En el 2008 se aprobó la *Ley de Subvención Escolar Preferencial*, SEP, la cual canaliza al sistema educativo recursos financieros que pueden llegar a incrementar en un 50% o un 60% el valor de la

subvención por alumno prioritario, los cuales deben ser destinados al mejoramiento de los procesos y de los resultados de aprendizaje en escuelas que atienden alumnos de nivel socioeconómico bajo. La postulación a los recursos SEP es voluntaria y se espera que actúe como un incentivo para captar y retener a los alumnos más vulnerables en las escuelas y compensar la segmentación del sistema educativo². La ley SEP introduce elementos de rendición de cuentas y por primera vez, establece consecuencias por no cumplir con los estándares de aprendizaje contenidos en el marco curricular y medidos por el SIMCE, las que pueden llegar desde la suspensión de la subvención hasta el cierre de las escuelas. Desde la perspectiva del análisis que se hace en este documento, resulta importante destacar que la EM no es elegible para la SEP, lo que será analizado más adelante.

Por su parte, la *Ley General de Educación*, LGE, sienta las bases para un nuevo marco regulatorio al crear una institucionalidad en el nivel central para hacerse cargo de resguardar la calidad de la educación y el buen uso de los recursos públicos a través de la creación de Agencia de Calidad y de la Superintendencia de Educación. Entre los cambios que introduce la Ley General de Educación, probablemente el que producirá un impacto más directo e inmediato sobre la EM es el que establece que este nivel educativo estará compuesto por 6 años (4 de enseñanza general y 2 de especialización) en lugar de los 4 años que lo componen en la actualidad. En el artículo 25° se establece que: *“... el nivel de educación media regular tendrá una duración de seis años, cuatro de los cuales, en el segundo caso, serán de formación general y los dos finales de formación diferenciada”*. El artículo transitorio 8° a continuación sostiene: *“La estructura curricular establecida en el artículo 25 comenzará a regir a partir del año escolar que se inicie ocho años después de la entrada en vigencia de esta ley. A contar de dicho año escolar, los cursos de séptimo y octavo año de la enseñanza básica y primero, segundo, tercero y cuarto año de la enseñanza media pasarán a denominarse primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto año de la educación media, respectivamente”*.

También de alto impacto potencial en la EM, la LGE establece que podrán hacer clases profesionales no docentes que hayan recibido una formación de al menos 8 semestres en alguna institución acreditada de educación superior. Esta ley, en su Artículo 46g establece que se entenderá por docente idóneo para la EM aquel que: *“...cuenta 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*

² La Ley General de Educación, aprobada en agosto de 2009 y el Proyecto de Ley del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media (SNAC), que se encuentra en trámite legislativo, contemplan muchos de las disposiciones que rigen la SEP. Esta última, en el articulado transitorio establece las condiciones para la transición entre la ley SEP y la ley SNAC en lo que dice relación con la clasificación de escuelas “y todas las demás disposiciones necesarias para adecuar las demás disposiciones de la ley SEP a la ley SNAC” (Art. Décimo).

conducentes a dicho grado o acreditar competencias docentes de acuerdo a lo que establezca el reglamento". Esta ley abre una serie de interrogantes sobre el peso de la capacidad pedagógica de los profesionales sobre los resultados de aprendizaje de los alumnos.

El *Proyecto de Ley sobre Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media* (SNAC), que se encuentra en trámite legislativo al momento de cerrar este documento, define los objetivos, funciones y atribuciones de las instituciones creadas por la LGE, la Agencia de Calidad de la Educación, la Superintendencia de Educación y el Consejo Nacional de Educación. La Ley SNAC afectará la EM en tanto el marco regulatorio que establece facilitará el alineamiento de las medidas y programas hacia la EM, las que, según se mostró en el Informe Diagnóstico, en general no están alineadas en función de los objetivos y prioridades del nivel.

En conjunto, la Ley SEP y el proyecto de Ley SNAC introducen modificaciones sustantivas a la estructura de regulación y control del SE chileno en tanto definen un nuevo mapa institucional, redistribuyen las funciones entre las instituciones y definen los componentes y normas de lo que constituirá el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad³. Los cambios apuntan a: (i) una mayor especialización entre instituciones y a una mayor independencia entre funciones normativas y funciones evaluativas y de fiscalización; (ii) introducción de nuevos mecanismos de regulación y control, con mayor énfasis en la rendición de cuentas y con la aplicación de consecuencias frente al incumplimiento; (iii) una nueva modalidad de relación entre el Mineduc y las escuelas, ahora mediatizada por agencias independientes proveedoras de asistencia técnica; (iv) una asignación explícita de responsabilidades técnicas a los sostenedores y (v) financiamiento adicional para cubrir los costos de enseñar a estudiantes de bajo capital cultural.

3. Demandas externas.

El gran desafío de la EM es establecer puentes más estrechos y fluidos con las demandas sociales, políticas y económicas que afectarán el desempeño de los jóvenes como ciudadanos y trabajadores y para las cuales deben estar preparados. En consecuencia con la necesidad de establecer vínculos entre la EM y el contexto externo, se consideró que las demandas más relevantes a considerar por el sistema educativo son aquellas referidas a las metas de crecimiento económico y de competitividad del país, el desarrollo social con equidad, las aspiraciones de los jóvenes respecto de su vida adulta y las competencias necesarias para enfrentar trayectorias laborales dinámicas e inestables. Entre las demandas más relevantes para la vida de los jóvenes, no se puede dejar de mencionar las que plantean las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), en las que nuestro país muestra un potencial de desarrollo significativo y es

³ Varias de las disposiciones de la ley SEP son retomadas y serán reemplazadas por la LGE y por el proyecto de ley SNAC. Esta última, en el articulado transitorio establece las condiciones para la transición entre la ley SEP y la ley SNAC en lo que dice relación con la clasificación de escuelas "y todas las demás disposiciones necesarias para adecuar las demás disposiciones de la ley SEP a la ley SNAC (Art. Décimo). Mantiene y realiza algunos ajustes a los Planes de Mejoramiento Educativo (Art. 8° y 22°) y a la Asistencia Técnica Educativa o ATE (Art. 24).

uno de los pilares de una economía que descansa cada vez más en el conocimiento y en las comunicaciones (Estudio Índice Generación Digital 2004 - 2008).

Los beneficios de contar con una población con más años de educación y con una educación de calidad son de una variada índole y van desde los beneficios económicos – mayor competitividad –, a los sociales – mayor estabilidad – y a los individuales – mayores ingresos, mayor bienestar y mejor calidad de vida (Levin, B., 2002). Un informe reciente sobre la educación superior en Chile da cuenta del reconocimiento de este factor por parte de la ciudadanía al establecer que “...Los chilenos valoran la educación; la ven como el camino más importante y seguro hacia una continua prosperidad y hacen grandes esfuerzos, como individuos y como sociedad, para tener acceso a una educación de calidad y aprovechar las ventajas de las oportunidades que ésta brinda. (...) Los beneficios económicos, sociales y personales de tener más y mejor educación siguen acumulándose en Chile, junto con el deseo de mantener un sistema de educación nacional en expansión y de mejor calidad” (OCDE/Banco Mundial, 2009).

El desafío de actualizar la EM no es exclusivo del sistema educativo chileno. En el mundo se observa un creciente foco en este nivel educativo así como esfuerzos de la comunidad de expertos internacionales por encontrar fórmulas que conduzcan a una educación secundaria más relevante y en sintonía con las demandas del mundo fuera de la escuela, a las que los egresados deben responder⁴. En Chile, la nueva estructura compuesta de una EM de 6 años ofrece una oportunidad sin precedentes para reformar este nivel educativo y prestarle la atención y los recursos largamente pendientes. A fin de saldar esta deuda, la década que comienza el 2010 debiera ser la década de la reforma de la EM, la cual debiera tener en alta consideración los factores de una demanda externa que a continuación se presentan.

Competitividad y crecimiento económico: Chile está empeñado en una senda de crecimiento y desarrollo que requiere un capital humano más preparado, más flexible y más universal. En nuestro país existen al menos dos informes de comisiones de alto nivel que hacen hincapié en la importancia de la educación para el desarrollo económico y la competitividad del país. Así, uno de los tres pilares fundamentales sobre los que se basan las propuestas del Consejo de Innovación es el del capital humano (Informe del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, CNIC, 2008). Al respecto, la propuesta del Consejo es avanzar hacia la consolidación de un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida de calidad y en sintonía con las necesidades del mundo productivo y con los desafíos de desarrollo del país. Se señala que el país debe contar con un sistema escolar de calidad, que cumpla con estándares internacionales y que entregue a los estudiantes las herramientas para seguir avanzando en su formación a lo largo de la vida. Para hacer frente a esta

⁴ Las evidencias del reciente foco en la educación secundaria por parte de la comunidad internacional están en las conferencias de los países de la Región Árabe (UNESCO-IBE, Oman, 2009), Reuniones de ministros de América Latina y El Caribe (CIDI/OEA, 2009), en el libro del Banco Mundial (Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education, 2005), en el libro de PREAL (Reformas Pendientes en la Educación Secundaria, 2009) y otros. En Estados Unidos, la década del 2000 ha sido llamada la década de la reforma de la educación secundaria (Roderick, 2006), lo que ha suscitado un despliegue de estudios y propuestas de soluciones para el sistema escolar a nivel nacional y subnacional, muchas de las cuales han sido consultadas para formular las recomendaciones que se presentan en este informe.

tarea se propone consolidar mecanismos de articulación dentro y entre los distintos niveles de formación y capacitación y de éstos con los requerimientos del mercado laboral.

Por su parte, en el Informe de la Comisión para la Formación Técnico Profesional se sostiene que disponer de capital humano en la cantidad y calidad apropiados es uno de los mayores desafíos que enfrenta Chile para mejorar la capacidad de innovación y la productividad del país y, por esa vía, lograr tasas de crecimiento económico que garanticen el bienestar de las personas y la cohesión social (Informe Comisión para la Formación Técnico Profesional, 2009). En este informe se proporciona evidencias que muestran que contar con un mayor nivel educacional conlleva mejores perspectivas laborales y de calidad de vida para las personas. Por este motivo, asegurar la cobertura universal en la enseñanza secundaria y, al mismo tiempo, ampliar las oportunidades de acceso al nivel terciario de educación se justifican plenamente. Según este informe, las políticas orientadas a mejorar la calidad de los aprendizajes logrados a nivel de la educación secundaria son también decisivas para facilitar transiciones exitosas de los jóvenes hacia el mundo del trabajo y/o a estudios de nivel terciario.

Desarrollo social con equidad: la EM es un imperativo de equidad. Contar con EM hoy día es una plataforma indispensable para la obtención de buenos empleos y/o para acceder a estudios terciarios. La EM es la plataforma que proporciona las bases para aprender a lo largo de la vida, facilita el acceso a la educación terciaria y es un requisito mínimo para la mayor parte de los empleos. Hoy día, es la EM completa y no la EB la que permite interrumpir el círculo de la pobreza (Villanueva, 2009, p. 4).

Estudios recientes han demostrado que la educación es la variable de mayor relevancia en la determinación de la desigualdad. En el caso de Chile, el nivel de desarrollo económico y social alcanzado lo ubican como el país en América Latina en el cual el peso de la educación como factor de desigualdad aumentó con más fuerza en la última década. A principios de los 90 el 37% de la distribución del ingreso se explicaba por la educación y a inicios de los 2000, lo hacía el 48%. En cuanto a las tasas de retorno, mientras que la de la EB aumentó de 8 a 9%, la de la EM bajó de 15 a 13% (Contreras, D. y Gallegos, S., 2007). Esto último se explicaría por la masificación de este nivel educativo, que implica que las personas requieren cada vez más años de educación – ya no basta con completar la EM – para obtener buenos salarios. Hoy se necesitan algunos años de de estudios post-secundarios para lograr salarios que antes se pagaban por la EM completa (CEPAL, 2003; Informe Comisión para la Formación Técnico-Profesional, 2009). Los datos CASEN muestran que en Chile, una persona con estudios superiores gana un 70% más que una que cuenta sólo con EM (CASEN 2006).

Expectativas de los jóvenes: los jóvenes dan evidencias de haber percibido estas señales del mercado puesto que las aspiraciones de un porcentaje mayoritario de ellos, independientemente de su condición social, son seguir estudios terciarios. El aumento salarial de los empleos que requieren educación superior y la disminución relativa de los salarios de los empleos sin educación superior significa que contar con estudios terciarios es una condición básica para una participación

efectiva en el mercado laboral. Las aspiraciones de los jóvenes están instaladas y la ayuda económica para acceder a la educación superior, como becas y créditos, facilitan el ingreso. Es un proceso que está en marcha y que pone a la EM frente a un enorme desafío.

Se puede discutir si la educación superior es apropiada para todos los estudiantes, lo que dejamos a otras instancias, pero la opinión preponderante entre los estudiantes y sus familias es que seguir estudiando más allá de la EM es importante para todos. Según las encuestas CIDE a actores de la educación, la expectativa de los jóvenes de terminar la educación superior, ya sea en universidades, CFT o IP, ha variado entre un 72% en el 2000 a un 80% en el 2008 (CIDE, 2009). El 80% de los alumnos de 7º año tienen expectativas de terminar la educación superior, expectativa que es alta incluso en los establecimientos municipales (76%). La preferencia por las universidades es muy superior a los CFT e Institutos en todas las dependencias, especialmente en los particulares pagados. Las expectativas educativas son también altas en los alumnos de 4º medio, donde el 45% piensa que al salir del colegio va estudiar en la educación superior, cifra que llega a un 72% si se le agrega el 27% que piensa estudiar y trabajar al mismo tiempo. Al igual que sus pares de 7º año, los particulares pagados presentan en mayor número que el resto esta expectativa de educación superior. Sin embargo, un importante 66% de alumnos municipales también tiene esta expectativa. Incluso más de la mitad de los estudiantes de EMTP dicen que les gustaría seguir estudios terciarios, aunque sólo un 14% estima que efectivamente lo hará.

El porcentaje menor de estudiantes de 4º medio que los alumnos de 7º año que aspiran a estudiar en la universidad sugiere que a lo largo de su trayectoria por la EM los estudiantes van considerando nuevas variables que dificultan su acceso a la educación terciaria. Entre éstos, los jóvenes tienen dudas de si la formación que reciben en la EM los prepara de manera efectiva para continuar con estudios superiores o para ingresar en buenas condiciones al mercado laboral. Según la 5ª encuesta INJUV sobre datos de 2007, la percepción de lo que los jóvenes podrán lograr sobre la base de la educación recibida muestra que un 24% de los estudiantes que están en EM responde que no puede aspirar a nada o a muy pocas cosas y sólo un 14% estima que podrá proseguir con sus estudios (INJUV 2007).

Competencias para el siglo XXI: el rol de la EM en la instalación de las competencias y los conocimientos que requiere la fuerza de trabajo está fuertemente relacionado con la estructura de la economía y del mercado laboral. En Chile tanto la educación superior como el mercado laboral requieren competencias cada vez más sofisticadas que el sistema escolar parece no estar entregando. La encuesta INJUV muestra que los jóvenes perciben un desfase entre la educación que reciben y la forma como se relacionan con la sociedad y con el conocimiento, con el trabajo y con las tecnologías. Las oportunidades que se les abren fuera de la escuela exigen habilidades de adaptación, flexibilidad y creatividad y el sistema educativo debe ponerse a la altura de estas demandas (Sahlberg, 2007). En el caso de Chile, se ha señalado que, desde la educación, es necesario entender que la fuerza de trabajo requiere estar cada vez mejor equipada con las competencias y habilidades apropiadas para la economía del conocimiento en la que el país busca sustentar su crecimiento (Eyzaguirre et al., 2005). En algunos ámbitos internacionales se hace

referencia a este conjunto de competencias de alto nivel como “competencias para el siglo XXI”, para indicar que están más relacionadas con los modelos emergentes de desarrollo económico y social que con los del siglo pasado, más de acuerdo a un modelo económico basado en la producción industrial (Gillies, 2003; OECD, 2009).

En general, se trata de competencias de amplio espectro, no específicas y que se requieren para el desarrollo personal y ciudadano de los estudiantes, para el desempeño laboral, el desarrollo profesional y la continuidad de estudios. Son transversales a las disciplinas y combinan conocimientos, habilidades de pensamiento, actitudes y cualidades personales. Para enfrentar las demandas de un entorno laboral en permanente cambio se requieren competencias y habilidades para adquirir nuevos conocimientos en distintas etapas de la trayectoria laboral así como competencias adaptativas que permiten la movilidad entre diferentes trabajos (Alvarez et al., 2003). El proyecto DeSeCo de la OCDE distingue 3 categorías de competencias de orden superior, que aseguran el crecimiento personal y la integración tanto social como laboral de los estudiantes en los desafíos que conlleva la vida adulta (OCDE 2005). Para el acceso a la educación superior, la literatura identifica 3 áreas de competencias claves: (i) competencias básicas – matemática y lectura - y conocimiento de contenidos curriculares mínimos, (ii) competencias académicas pre-universitarias – resolución de problemas, capacidad de análisis, competencias de investigación y capacidad para escribir y (iii) competencias no cognitivas y normas de desempeño – competencias para trabajar, para estudiar, para administrar el tiempo, para buscar ayuda/información y para resolver problemas sociales y/o académicos (Roderick, 2006).

Desde otro ángulo, el impacto de las tecnologías en la vida cotidiana de los jóvenes ha abierto una serie de fisuras en las teorías sobre las que se diseñó la EM con que contamos hoy. Esto se aplica a ricos y pobres. La EM no se ha puesto al día con las nuevas formas de relacionarse y acceder al conocimiento que las TICs hacen posible y que los jóvenes de distinto nivel socioeconómico, en distintos grados, están usando (Pedró, 2006). Paralelamente, la gran mayoría de las escuelas todavía están tratando de incorporar medios y formas de aprender que los jóvenes ya usan de manera cotidiana en su vida fuera del liceo (Villanueva, 2009, p. 17).

La mayor parte de estas competencias están relacionadas con el manejo del conocimiento y de la información, que incluye procesos relacionados con la selección de información, y con la adquisición, integración, análisis y comunicación en entornos sociales en red (Castells, 2006). La literatura demuestra que muchas de estas competencias pueden ser adquiridas o practicadas a través del uso de TICs (OECD, 2009). Para muchos jóvenes, particularmente los de menores ingresos, la escuela puede ser la única instancia para adquirir y practicar estas competencias. Es por esto que los sistemas educativos deben hacer un esfuerzo por identificar el conjunto de competencias para el siglo XXI que serán necesarias para el desempeño de los jóvenes en su vida adulta e incorporarlas entre los estándares curriculares que conformarán la experiencia básica de aprendizaje al final de la escolarización.

4. Los desafíos pendientes.

A partir del diagnóstico y de los antecedentes aquí revisados se identificaron las áreas que se consideró que resultan críticas para el desarrollo de una EM que debiera asegurar que todos la logran completar y asimismo, asegurar aprendizajes relevantes y competencias habilitantes para la vida post secundaria. Los desafíos aquí identificados no son en modo alguno exhaustivos, puesto que representan un recorte de los posibles desafíos pendientes en función de los resultados del diagnóstico y a la luz de los antecedentes que aportan el marco legal y las demandas del mundo externo. Hecha esta aclaración, los desafíos pendientes identificados son las **altas tasas de deserción**, el impacto posible de la nueva **EM de 6 años sobre los aprendizajes** y la **calidad de la política** para este nivel, compuesta de programas más o menos desarticulados, que no abordan este nivel educativo como un todo. Estos se presentan en el Gráfico N°3.

Gráfico N°3: Los desafíos pendientes.



4.1.-Altas tasas de deserción:

La deserción afecta a 2 de cada 10 estudiantes de EM. De la cohorte 2001-2006 no egresaron de la EM un total de 46.565 alumnos, lo que equivale a cerca de un 20% de los estudiantes de esa cohorte (Mineduc, 2008). Según los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), el número de jóvenes entre 14 y 19 años que estaba fuera del sistema escolar y que no había completado la EM subió en 11 mil personas entre el 2003 y el 2005 (CASEN 2006). Según esta misma base de datos, la mayoría de los que abandonan la escuela pertenecen a los grupos de menores ingresos, puesto que el 76% de los que desertan provienen del 40% más pobre de hogares (CASEN 2006). Las tasas más altas de deserción se producen en 1°EM, alcanzando un promedio de 8,7% y en 3°EM, donde llega a un 8,3%, lo que pone una señal de alerta sobre las transiciones entre la EB y la EM y entre el currículum general y el currículum de especialidad.

La deserción genera simultáneamente un problema de *flujo* (evitar que los potenciales desertores dejen el liceo) y de *stock* (dar opciones de completación a los que ya desertaron) (Bellei y de Tomassi, 2000). En el sistema escolar chileno, el problema del *flujo* es abordado mediante programas preventivos implementados a través del sistema escolar regular y el problema del *stock*

es abordado mediante programas remediales, que pertenecen a la categoría Educación de Adultos (EDA) y se imparten a través de Chile Califica.

Prevención de la deserción: los programas que tienen como objetivo explícito la prevención de la deserción aparecieron después del 2000 y los que aún permanecen vigentes son la Beca de Apoyo a la Retención Escolar (BARE) y la Subvención Pro Retención (SPR). Se trata de programas focalizados que utilizan indicadores de riesgo de retiro, para identificar a los establecimientos y alumnos susceptibles de recibir apoyo⁵. La **Beca de Apoyo a la Retención Escolar (BARE)** fue creada en 2002 para apoyar financieramente a los estudiantes que asistían a los liceos focalizados bajo el programa Liceo para Todos (actualmente Liceos Prioritarios) y que se encontraban en riesgo de abandonar el liceo. El 2003 se creó la **Subvención Pro Retención (SPR)**, que consiste en un único pago anual por alumno entre 7°EB y 4°EM que esté adscrito al programa Chile Solidario, cuyo valor corresponde aproximadamente a una subvención por alumno. Se asigna a un 6% de la matrícula de la EM, y está destinada a cubrir los gastos involucrados en la atención de estudiantes vulnerables, bajo el entendido que requieren un trabajo pedagógico asistido por el profesor y apoyos complementarios de asistencia social para permanecer en el establecimiento. Se entiende que el liceo debe dar el seguimiento adecuado a estos alumnos en riesgo de deserción.

Por su parte, el **Programa Liceos Prioritarios (PLP)** forma parte de la estrategia 2007 – 2010 del Mineduc, según la cual se apoya a los “...liceos que atienden a alumnos(as) de familias con bajos ingresos y cuyos padres tienen por lo general baja escolaridad; al mismo tiempo, han registrado muy bajo puntaje en el SIMCE y altas tasas de retiro y repitencia” (Mineduc, 2009). Aún cuando el PLP no aborda específicamente la deserción escolar, se entiende que en la medida que el retiro de alumnos está entre los problemas por los cuales son seleccionados los establecimientos, la prevención de la deserción debiera estar entre los objetivos de las actividades de apoyo. En 2009 había 120 establecimientos municipales bajo el programa Liceos Prioritarios, a los cuales se les proporciona una oferta de apoyo integral, enfocada sobre el fortalecimiento institucional, la generación de condiciones para el mejoramiento sostenido de procesos y resultados, y la autonomía en la gestión educativa (Mineduc, 2009).

Oferta de completación de estudios: para quienes han abandonado el sistema escolar por uno o más años y que sin embargo, tienen interés en terminar su educación, pueden hacerlo en alguna de las modalidades de Educación de Adultos (EDA) que se ofrece fuera de la educación regular. La EDA ha resultado muy atractiva para una población cada vez más joven, puesto que en 2007 más de la mitad de la matrícula de la EDA tenía menos de 24 años y un 23% tenía menos de 18 años.

Evaluación de los programas para prevenir la deserción: Las evaluaciones de efectividad e impacto introducen interrogantes respecto a la capacidad de la beca BARE para impedir el retiro de los estudiantes de bajos ingresos. Un estudio cuantitativo concluyó que no es posible identificar

⁵ El IRRA (Índice de Riesgo de Retiro del Alumno) se construye sobre la base de promedios de notas, de asistencia y sobre-edad, más la pertenencia al programa Chile Solidario y el IRRE (Índice de Riesgo de Retiro del Establecimiento), es construido en base a las siguientes variables: escolaridad promedio de la madre; asistencia promedio del establecimiento y tasa de repitencia promedio del establecimiento.

efectos positivos de la beca sobre el abandono y la repitencia sino más bien que los estudiantes que reciben la beca abandonan más que los no becarios (DIPRES, 2006). Un estudio cualitativo que levanta la opinión de los becados, concluyó que la metodología de selección de estudiantes contiene errores tanto de exclusión como de inclusión y que la beca muchas veces no logra contrarrestar el costo de oportunidad de abandonar el liceo. Finalmente, un estudio realizado por el Programa LPT en el Mineduc estimó que 15 mil becas podrían reducir la tasa de retiro en un 0,6%, y se requerirían 25 mil becas para reducir la tasa de retiro en un punto porcentual y 50 mil becas para reducirlo en aproximadamente dos puntos porcentuales (Marshall y Correa, 2002). En 2008 se asignaron 17.500 becas, lo que corresponde a un 2% de los alumnos de EM que asisten a liceos focalizados (JUNAEB, 2009) y que son apenas suficientes para bajar la deserción en menos de un punto.

La mayoría de los establecimientos que reciben la Subvención Pro-retención (SPR) tienen de 1 a 10 alumnos pro-retención, por lo cual los recursos adicionales por concepto de subvención pro retención que perciben los sostenedores, no son relevantes para la gran mayoría de ellos. Esto hace que las acciones pedagógicas orientadas a los alumnos vulnerables se diluyan, más aún cuando se trata de subvenciones que no son fiscalizables desde este punto de vista. Dado que la subvención pro-retención se entrega al establecimiento y su uso no es fiscalizado por el Mineduc, no se sabe si es que efectivamente los establecimientos que reciben esta subvención invierten recursos o emplean estrategias pedagógicas pro-retención. En definitiva, no se sabe si la subvención cumple el objetivo para el cual fue diseñado. Por otra parte, una evaluación de los efectos de la subvención pro-retención arrojó que con la excepción de 3° y 4° medio, se observan porcentajes de reprobación superiores entre los alumnos que dan derecho a la subvención pro-retención respecto a las cifras nacionales, especialmente en 7° básico, con una diferencia que supera el 3% (Mineduc, 2008). Dados estos antecedentes, también surgen preguntas sobre la efectividad de la SPR.

Finalmente, aún cuando es muy temprano para evaluar el impacto del programa LP sobre los aprendizajes de los estudiantes y sobre los indicadores de efectividad escolar, de manera preliminar es posible identificar las siguientes debilidades del programa LP: (i) no incluye entre sus objetivos específicos la prevención de la deserción, con lo cual el programa está desconociendo uno de los problemas más críticos que afectan a los adolescentes y jóvenes más vulnerables y (ii) el mecanismo de focalización en los liceos de mayor vulnerabilidad es insuficiente ya que deja fuera a muchos estudiantes vulnerables en riesgo de desertar, los que se encuentran distribuidos transversalmente en el sistema escolar.

En síntesis, los programas tanto para prevenir la deserción como para completar estudios fuera del liceo son insuficientes. Los programas de prevención están atomizados y la oferta de EDA es insuficiente, no forma parte del SE regular, está fuera de la institucionalidad formal, no responde a las necesidades de muchos de los desertores y la capacidad del Mineduc para cautelar su calidad ha sido muy limitada. El Informe Diagnóstico recomendó realizar una revisión de los programas tanto preventivos como remediales, en vistas a formular una estrategia más integral, la cual debiera contemplar al menos los siguientes aspectos claves: (i) utilizar estrategias prevención de la

deserción específicas para ello y no caer en el error de creer que al mejorar la gestión curricular, mejorará indirectamente la retención; (ii) ampliar la cobertura de los programas preventivos y remediales de manera de extender su alcance a un mayor porcentaje de estudiantes en riesgo de desertar; (iii) introducir incentivos para favorecer la retención con rendimiento y (iv) integrar la EDA al sistema educativo formal.

4.2.-Impacto del cambio de estructura sobre el aprendizaje.

El cambio de estructura según el cual la EM pasa de 4 a 6 años, representa una oportunidad para dar un salto cualitativo en cuanto a la calidad y relevancia de la EM ofrecida. Probablemente es el cambio que tendrá mayor impacto en este nivel educativo por las adaptaciones que demandará en cuanto a la matrícula, la infraestructura y la dotación docente, así como los ajustes curriculares que habrá que realizar para entregar una educación de nivel secundario relevante y con visión de futuro, que prepare a los jóvenes para su vida adulta.

La recomendación de modificar la estructura de los niveles educativos ha estado presente desde los noventa. La Comisión para la modernización de la educación lo recomendó en 1995, pero ésta fue desestimada en gran medida “... por las dificultades prácticas que implica” (Gysling & Hott, 2009). Además de las complicaciones logísticas, administrativas y curriculares involucradas, los cambios ahora vienen asociados a cambios también importantes en los mecanismos de rendición de cuentas y de regulación de la calidad, todo lo cual habrá que prever y administrar de manera que no relegue los objetivos prioritarios a un segundo lugar entre las prioridades de la política para la EM. Aún cuando la ley otorga un plazo de 8 años para completar estas transformaciones, será importante tener presente el panorama completo de las políticas para la EM de manera que la urgencia por cumplir con los plazos de implementación de los cambios requeridos por la nueva estructura no consuma completamente las energías de la administración, llevando al Mineduc y a los sostenedores a tomar decisiones que den prioridad a las partes por sobre la integralidad y la coherencia de la política para la EM como un todo⁶.

En el Informe Diagnóstico se analizaron los aspectos institucionales que se verán afectados por el cambio de estructura, los alumnos, los docentes y la infraestructura, y se elaboraron los términos de referencia para los estudios de factibilidad para la implementación de los cambios⁷. En este informe en el que se formulan lineamientos para la política de la EM se analizan los ajustes necesarios en los aspectos más directamente relacionados con los aprendizajes como son el

⁶ Anticipando estos problemas, el Consejo Asesor Presidencial propuso una transición gradual, la promoción de incorporación de los séptimos y octavos básicos a los liceos cuando exista infraestructura que lo haga posible y recomendó realizar estudios de factibilidad para convertir establecimientos de básica en establecimientos completos cuando haya merma de matrícula y condiciones de infraestructura (Informe del Consejo Asesor Presidencial, 2006, pg. 153).

⁷ En el Informe Diagnóstico se realizó un detallado análisis de los aspectos relacionados con la matrícula, la infraestructura y los docentes, que será necesario considerar para la transición gradual a la nueva estructura de una EM de 6 años y complementariamente, se presentó al Mineduc los Términos de Referencia para los estudios que será necesario realizar para asegurar que la implementación se lleve a cabo de manera efectiva y oportuna (Ver Términos de Referencia en el Anexo N°2).

currículum, la formación de los docentes y los mecanismos de evaluación actualmente aplicados en este ciclo educativo.

4.2.1.-Currículum.

El paso de un ciclo medio de 4 a 6 años a nivel de currículum y enseñanza representa una gran oportunidad desde la perspectiva del mejoramiento curricular para la EM, ya que permite aumentar la formación general de 2 a 4 años antes de pasar a la formación diferenciada. Para los alumnos, se abre una oportunidad de profundizar los conocimientos al asegurar una educación general secundaria más extensa que pueda entregar y fortalecer sus competencias genéricas antes que ingresen a los programas diferenciados TP o CH.

El currículum vigente desde 1999: este cambio de estructura representa un giro importante en la historia del sistema educativo, pues la estructura 8:4 del sistema escolar que permanece vigente hasta el 2009, tiene su origen en la reforma educacional de 1967. Los cambios que introdujo dicha reforma fueron trascendentales para unificar el sistema escolar, y darle similar estatus a la educación básica y media, y a la educación técnico-profesional y humanístico-científica. De modo muy profundo, tendía a reducir las inequidades educativas (Gysling & Hott 2009).

Sobre la estructura 8:4 se llevó a cabo una reforma curricular que comenzó en la segunda mitad de 1995 y que se basó en un conjunto de conocimientos, acuerdos y experiencias que el Ministerio recabó en diferentes investigaciones y consultas nacionales a partir de 1992. Además, la reforma del currículum de la EM se nutrió de la experiencia de la reforma del ciclo básico, anterior a la de la EM, y de los consensos y prioridades definidos por la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación de 1994 (Lemaitre et al., 2003, p. 348). Esta reforma que reorganiza curricularmente los 4 años de la EM se implementa a partir de 1999.

El ajuste curricular de 2009: a mediados de 2009 el Consejo Nacional de Educación aprobó un ajuste curricular, a 10 años de la reforma de 1999. Se lo considera un ajuste curricular, y no una reforma, dado que ha mantenido el enfoque curricular, pero se ha realizado una adecuación de los Objetivos Fundamentales (OF) y los Contenidos Mínimos Obligatorios (CMO) y de los Perfiles de Egreso de la especialidades TP. Además, se revisaron temas relevantes de la organización del currículum tales como la extensión de objetivos y contenidos en determinados años y la ubicación de algunos contenidos en la secuencia. Este ajuste, por lo tanto, ha significado profundizar el enfoque que tiene al aprendizaje como centro, mediante la definición de una secuencia de aprendizajes de carácter acumulativo y la definición de objetivos sobre la noción de estándar de aprendizaje, un mayor foco en los conocimientos generativos y la valoración de la totalidad de la secuencia escolar (UCE-MINEDUC 2009a). Los criterios a partir de los cuales se llevó a cabo el ajuste curricular de los OF y CMO fueron, entre otros, la necesidad de actualización y de enriquecimiento del currículum, la necesidad de ofrecer una base cultural común a todo el país que favorezca la cohesión e integración social, la necesidad de mejorar la articulación de los niveles educativos de parvularia, básica y media, para asegurar una trayectoria escolar fluida y una

calidad homogénea entre niveles y la necesidad de encuadrar el currículum con las políticas nacionales de mejoramiento de la calidad y la equidad.

Sin embargo, **este ajuste se realiza sobre una EM de 4 años**, reconociendo que los dos ciclos de la EM de dos años cada uno corresponden a: *“Un Primer ciclo que sistematiza los aprendizajes a realizar en 1º y 2º año medio y, un Segundo Ciclo que sistematiza los aprendizajes a realizar en 3º y 4º año medio”, donde en 3º y 4º corresponde a la educación diferenciada*”. De acuerdo a este esquema, la modalidad Humanístico-Científica está destinada principalmente a la Formación General, y las modalidades Técnico Profesional y Artística dedican un mayor tiempo a la Formación Diferenciada correspondiente y en ambas se mantienen algunos sectores de la Formación General (UCE-MINEDUC 2009b, p 11). De esta manera, aunque el ajuste representa un avance significativo respecto del currículum de 1999, no toma en cuenta la nueva estructura, ya que trabaja sobre un currículum de la EM de 4 años y no de 6.

En consecuencia, el currículum que tenemos hoy no resulta del todo apropiado para una EM de 6 años debido a varios factores, entre ellos, el currículum de 7º y 8º está basado en una lógica de EB, no apropiado para la EM y al adelantarse la transición entre la EB y la EM, los estudiantes son más inmaduros y el currículum de EB no los ha preparado para ello.

Aún ajustado, **el currículum de 7º y 8º responde a una lógica de Educación Básica** y no a la lógica de la Educación Media, que debiera proyectar a los estudiantes hacia su vida futura fuera de la escuela. El ajuste curricular se hizo sobre la base de múltiples demandas sociales y técnicas, las que fueron acordadas entre diversos actores y especialistas en educación⁸. Sin embargo, el ajuste no tuvo como objetivo la revisión del currículum de 7º y 8º básico bajo la mirada de la nueva estructura que lo instala como grados de educación media, sino más bien fue ajustado buscando la linealidad y coherencia de los doce años de educación obligatoria. Esto implica que el ajuste privilegió la actualización de contenidos y la pertinencia de ellos sobre la base de los mapas de progreso y la eliminación de contenidos duplicados, mirando la secuencia completa y no estratégicamente el ciclo medio. Por lo tanto, queda claro que está pendiente la reforma del currículum de los grados 7º y 8º, para transformarlo en un currículum apropiado para la EM. Como señala Gysling, la media está tensionada por dos factores, uno de ellos es la PSU y el contenido que debe ser evaluado a través de esta prueba, y el otro es hasta dónde debe llegar la formación general de la EM (Gysling, 2009)⁹. En este sentido, el ajuste no responde ni resuelve esta tensión.

Complementariamente, la nueva estructura representa una oportunidad para adecuar el currículum al nivel de desarrollo de los estudiantes, mejorando la pertinencia del mismo en relación a los ciclos de desarrollo psicológico y cognitivo de los adolescentes de 12 y 13 años y

⁸ Entre los aspectos considerados, se llevó a cabo un análisis longitudinal del currículum, se revisó evidencias de aprendizaje obtenidas de pruebas SIMCE y mediciones internacionales en las que participa Chile, se revisó el currículum de otros países (especialmente países de la OCDE) y los marcos de evaluación de pruebas internacionales (Timss, Pisa, Serce, Educación Cívica), se revisó estudios de implementación curricular realizados por el Ministerio de Educación y estudios de pertinencia de especialidades Técnico Profesionales, se practicó una encuesta a docentes de la Red Maestros de Maestros y Red de Profesores de Inglés y se realizó una Consulta Pública, sobre una propuesta preliminar de cambios al currículum (UCE-MINEDUC 2009).

⁹ Entrevista realizada el 7 de Octubre del 2009. Mineduc.

evitando la “infantilización” de la experiencia escolar de los estudiantes de los futuros 1° y 2° medios. Pues como ocurre en algunos países, se ha tendido a una infantilización de quienes están en los últimos años de básica, cuando en realidad poseen una edad propia del mundo juvenil (Baeza, 2006, p. 7).

Finalmente, al adelantar la EM al 7° año de la trayectoria escolar, se anticipan ciertos temas que tienen que ver con los proyectos de vida futura de los adolescentes, siendo el más clave de ellos la **anticipación de la elección vocacional**. En el marco de la nueva estructura, los estudiantes deberán ir construyendo su perfil vocacional y focalizando sus intereses para la vida adulta en una etapa más temprana de su trayectoria escolar. Por lo tanto, es más importante que nunca anticipar que *“el gran nudo de tensión es el desconocimiento que poseen los actores del sistema educacional respecto a los proyectos de vida que tienen los jóvenes que llegan al liceo”*. Este desconocimiento se agrava en tanto se presupone que dichos proyectos se construyen *“...al final del camino” (continuidad de estudios o trabajo), y no desde el momento de llegada de los jóvenes a la Educación Media, o incluso un poco antes”* (Aguilera 2007, p. 81). Al implementarse la EM de 6 años, se deberá contar con las herramientas necesarias para trabajar los proyectos de vida de los jóvenes desde una edad más temprana, posibilitando que los estudiantes puedan tener mayor tiempo para explorar las posibilidades que se le abren en la vida adulta (Ver caso Gear Up en el Informe Internacional Comparativo).

Momento apropiado para la opción Técnico Profesional (TP)¹⁰.

La extensión de la duración de la EM a 6 años afecta directamente la posición de la formación TP en la trayectoria formativa. El cambio de estructura, que adelanta la entrada a la EM en dos años, afecta la opción por la modalidad TP, que los estudiantes que no tienen acceso a liceos polivalentes deberán hacer a una edad más temprana aún, lo que resulta contraindicado de acuerdo a una vasta literatura internacional (Alvarez, 2003; Gysling, 2009).

En la elección del liceo indirectamente se adelanta la lección vocacional TP – CH. Los alumnos acceden a los planes vocacionales en los grados 11° y 12° de la educación obligatoria, pero el ingreso a los liceos diferenciados HC y TP se producirá en la práctica en los grados 7° y 8°. Lo que sucede es que, por una parte, la mayoría de los liceos no son polivalentes sino que son diferenciados y ofrecen ya sea la opción CH o TP exclusivamente¹¹. En estas circunstancias,

¹⁰ Aún cuando “la cuestión de la educación técnico profesional” no fue tratada en el diagnóstico por ser este un tema abordado extensamente por la Comisión para la Formación Técnico Profesional, en estas recomendaciones se esbozarán las preguntas y las decisiones que están pendientes puesto que se trata de un nudo crítico central para la política para la EM que se defina en el mediano plazo.

¹¹ El hecho de que en Chile la mayoría de los liceos no son polivalentes sino que ofrecen una u otra modalidad lleva a que en la práctica, la opción por una u otra modalidad se debe realizar más tempranamente que lo recomendado. El “alargue” de la EM a 6 años no hace más que agravar esta opción temprana, al adelantar la elección al 7° año. De los 3000 establecimientos que ofrecen EM, según los datos de la base matrícula 2008 del Mineduc, hay 507 establecimientos polivalentes en el país (que imparten formación diferenciada Humanista Científica y Técnico Profesional), la matrícula completa de la educación media de estos establecimientos (1° a 4° medio) es de 278.123 estudiantes.

los profesores determinan las trayectorias de los estudiantes antes de que terminen de cursar el segundo año medio en función del rendimiento académico (Gysling & Hott 2009). En este sentido, si no se toman las medidas necesarias la nueva estructura de ciclos podría adelantar aún más esta “elección anticipada” a los grados 7° y 8° de la nueva estructura, lo que tendería a reproducir la estratificación socioeconómica entre la población de estudiantes.

El contemplar los dos últimos años de la EM como una opción de formación especializada en competencias técnicas ha sido motivo de debate frecuente en las discusiones y análisis de la política chilena para la EM (Gysling y Hott, 2009). Aún así, el tema no está resuelto y persisten algunos de los problemas centrales asociados a la opción TP en la EM. En remplazo de las actuales dos modalidades separadas y desiguales, se debiera propender a una modalidad TP que ofrezca competencias generales y académicas equivalentes a las de la modalidad CH, de manera que ambas preparen a los estudiantes para estudios terciarios (Sahlberg, 2006).

Si bien la nueva estructura de 6 años para la EM alarga el período en el cual se entrega formación general, en la práctica no se resuelven problemas tradicionales e históricos asociados a la opción TP en la EM. Entre éstos, se mencionan la segmentación por NSE de los estudiantes que eligen la opción TP y la opción Científico Humanista (CH), la disminución de las oportunidades de estudios superiores de quienes optan por TP, el empobrecimiento del currículum TP en cuanto a competencias genéricas que en gran medida inhabilita a los estudiantes para seguir estudiando y la pérdida de valor de la formación TP entre los empleadores y para el mercado laboral, entre otros (Gillies, 2003; Informe Comisión para la Formación TP, 2009; Gysling, 2009). En el Informe Internacional Comparativo (p. 23), se formulan algunas recomendaciones en para fortalecer el sistema TP, tomando en cuenta que los estudiantes de ambas modalidades puedan competir en igualdad de condiciones para la educación superior y que ambos deben ser igualmente competitivos en la transición al mundo del trabajo. Subyace a estas recomendaciones el que no es posible aceptar que la modalidad TP sea de inferior calidad, de segundo orden, respecto de la modalidad CH.

Desde la perspectiva de la creación de un sistema de formación técnico profesional que incluya la educación de nivel medio así como la educación superior y la formación en el trabajo, la Comisión mencionada recomienda revisar la EMTP en la perspectiva de ampliar aún más la formación general, incluyendo competencias genéricas para el trabajo y abandonar definitivamente la concepción de la EMTP como una posible salida terminal. Las implicancias curriculares de cambios como los propuestos serán abordadas más adelante en este documento.

4.2.2.-La formación de los docentes.

La relación que existe entre una educación de calidad y la calidad de los docentes es muy estrecha, como lo han demostrado distintos informes internacionales (OCDE 2005; Barber y Mourshed, 2008), lo que alude directamente a la preparación que reciben los docentes, tanto en su formación inicial como en las oportunidades de formación continua mientras están en servicio. En Chile, uno de los nudos críticos más distinguibles de la formación docente es la **falta de articulación entre los distintos componentes del desarrollo profesional de los profesores**. La práctica de tomar

decisiones e intervenir en el sistema educativo por parcialidades, a través de “soluciones parche”, ha afectado negativamente el desarrollo profesional docente como a ningún otro ámbito de la política educativa. Ha habido una ausencia de política de mediano y largo plazo referidas a la calidad y cantidad de la formación docente. Lo que ha habido son medidas de mejora esporádicas e improvisadas (Avalos, 2009). Como resultado, hoy día existe un verdadero caleidoscopio de soluciones que independientemente, cada una por sí sola puede ser muy positiva, pero en conjunto no contribuyen ni constituyen un sistema coherente e integral de desarrollo profesional docente.

Por otra parte, y dada la rapidez con que cambian las condiciones del contexto externo a las que debe responder la EM, un sistema educativo cambiante y la permanente variación de las exigencias a la pedagogía, es vital que los docentes se mantengan actualizados y respondan a los nuevos desafíos y necesidades de su profesión. Estas demandas configuran un circuito formativo según el cual *“el desarrollo profesional es un continuum que se inicia en la formación inicial, continúa en el establecimiento escolar a través de actividades variadas de formación en servicio y está, además, fuertemente determinada por las condiciones de trabajo”* (Walker y Sotomayor, 2009, citando a Beca, p.37). Desde esta perspectiva, la formación continua de los profesores también se caracteriza por iniciativas desarticuladas y que no conducen necesariamente a trayectorias formativas coherentes.

A las demandas ya conocidas para el desarrollo profesional docente se suman nuevos desafíos a partir de los cambios en la estructura de la EM. Al integrarse los grados 7° y 8° al ciclo medio, se necesitarán docentes especialistas para estos grados, lo que plantea desafíos particularmente a los establecimientos en los que las clases en estos grados las hacen docentes generalistas de EB. Adicionalmente, en función de la necesaria “amortiguación” de los efectos de la transición de la EB a la EM, sería recomendable fortalecer la presencia de profesores especialistas desde el 5° año de educación básica, de manera de aminorar el impacto académico sobre los estudiantes del ciclo básico al pasar a una enseñanza disciplinar¹².

La posibilidad de que **profesionales no docentes hagan clases** que se abre con la LGE, plantea la conveniencia de contar con un sistema de formación pedagógica de los profesionales no docentes que hacen clases de especialidad en TP y en CH, particularmente si se considera que la demanda podría crecer significativamente en virtud de la ley. Actualmente, basta con la habilitación del profesional por parte del Seremi y no se exige el título profesional en pedagogía. Esta habilitación por parte del Seremi estaba prácticamente restringida a los profesionales que ejercían en establecimientos TP y rurales, pero ahora se ampliará a todo el ciclo medio.

Respecto a la **calidad de la formación docente**, se están haciendo algunos esfuerzos por exigir estándares más altos, entre los cuales la acreditación obligatoria de las facultades de pedagogía y

¹² Al respecto, la recomendación del CPEIP es que, dado el nuevo escenario curricular para básica, donde los docentes en formación pasaran de ser formado en 10 subsectores a 5, los cuales ejercerán en sólo 6 años y no en 8, se deberá promover la formación de docentes básicos generales con mención en un subsector, lo que mejorara el tránsito de los estudiantes entre los ciclos básico y medio (CPEIP 2009).

la señal enviada con la prueba INICIA son algunos ejemplos. Por otra parte, se está discutiendo una propuesta de carrera profesional docente que vincula segmentos de ingresos con criterios de desempeño como desempeño en aula, conocimientos disciplinarios y pedagógicos y responsabilidades profesionales y roles en la escuela. Todas estas son medidas que van en la dirección correcta, pero es necesario cautelar que estén articuladas entre sí de manera que “empujen” el desarrollo profesional docente de manera integral y coherente hacia unos objetivos y metas comunes.

4.2.3.-Evaluación.

La principal medición de nivel nacional de los resultados de aprendizajes de la Educación Media (EM) es la que realiza el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). Actualmente, la única evaluación de la EM es la que se aplica en el 2º año, que corresponde al último curso común para todos los estudiantes antes de la formación diferenciada científico humanista (CH) y técnico profesional (TP). Si se considera la nueva estructura que contempla una EM de 6 años, la evaluación del actual 8º básico también corresponderá a una evaluación del ciclo medio. Dado que estas dos evaluaciones corresponderán al IIº medio y al IVº medio respectivamente, se producirá un desajuste entre estas evaluaciones y la posición de los grados evaluados dentro del nuevo ordenamiento. Cabe señalar que el SIMCE no contempla una evaluación de fin de ciclo, es decir, el último año de la EM.

Respecto a esta evaluación, en el año 2003 el Ministro de Educación nombró una Comisión de expertos con el fin de analizar la labor del SIMCE y hacer las recomendaciones necesarias para mejorar el sistema de evaluación nacional, sentando las bases de un sistema de aseguramiento de la calidad de los aprendizajes. Los cambios propuestos por esta comisión apuntaron a los siguientes aspectos: ° El aporte de la entrega de resultados para mejorar las prácticas pedagógicas de los docentes; ° Promover el compromiso responsable de la comunidad y de los padres y apoderados, así como permitir la rendición de cuentas por parte de los sostenedores, directores y profesores; ° Asociar incentivos o consecuencias a los resultados y mejoras de las escuelas y ° Aumentar las áreas evaluadas y la frecuencia de las evaluaciones (Cariola y Meckes, 2008).

El otro indicador que tiene una estrecha relación con la educación media es el que arroja la Prueba de Selección Universitaria (PSU)¹³. Aún cuando la PSU no es una evaluación formal para enseñanza media, sino que tiene por objetivo la selección de postulantes a la educación superior, los contenidos que contempla la PSU pertenecen al plan de formación general de la Educación Media, aprobado por el Ministerio de Educación (DEMRE 2007)¹⁴. Más allá de sus limitaciones de finalidad

¹³ Existen pruebas internacionales que evalúan el rendimiento académicos de los estudiantes de educación media, entre los cuales Chile participa en: Program for International Student Assessment (PISA) y Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS). Sin embargo, estas evaluaciones proporcionan información que puede resultar de utilidad para el nivel de las políticas, pero no sirve de retroalimentación a los profesores para hacer mejores clases.

¹⁴ Según el DEMRE: “El marco teórico de la batería de pruebas determinó que en ellas se mide entre el 80% y 90% de los contenidos del Plan de Formación General, correspondiendo el porcentaje faltante a aquellos contenidos que no resultan factibles de medir dadas las características técnicas del instrumento. La excepción a esta regla la constituye la Prueba de Lenguaje y Comunicación donde sólo resulta posible medir aproximadamente el 70% (59 CMO de 86) del total de los contenidos. Es importante señalar que si bien las Pruebas de Selección Universitaria incluyen en el porcentaje ya

y de representatividad, puesto que es voluntaria y la hacen los estudiantes que quieren ingresar a la educación superior, la PSU es un indicador relevante de los aprendizajes y competencias adquiridas por los alumnos para sus estudios post secundarios y, por lo tanto, es una evaluación que la EM debe considerar como un indicador indirecto de sus resultados.

4.3.-Calidad de la política.

El Informe Diagnóstico mostró que la política para la EM tiene innumerables fallas de integralidad y de coherencia, según como aquí estamos entendiendo las cualidades de la política que contribuyen a su efectividad. Muchas de estas fallas podrán ser abordadas gracias al nuevo marco legal, que apunta a la integralidad institucional del sistema escolar y a una mayor coherencia regulatoria (Espínola y Claro, 2009). Aún así, la política para la EM deberá tomar precauciones para asegurar la integralidad y la coherencia de las medidas específicas para este nivel educativo, así como la efectividad de los mecanismos de conducción y de transmisión de las medidas hacia el nivel local y las escuelas. Desde esta perspectiva, las recomendaciones formuladas en este documento toman en cuenta que, para lograr los objetivos estratégicos, se debe dar un salto cualitativo y cuantitativo respecto de lo que hay en materia de políticas y programas para la EM. A continuación se describen algunos ejemplos de fallas de integralidad y coherencia en la política para la EM, en los que hay normas que mandan señales que contradicen objetivos mayores.

En cuanto a las **fallas de integralidad**, el Diagnóstico mostró que la política para la EM que se ha implementado en la segunda mitad del 2000 se caracteriza por un conjunto de programas focalizados en un reducido número de liceos. El Informe Diagnóstico analizó evidencias que muestran que el impacto de los programas focalizados así como de algunos de los instrumentos utilizados como las becas y la subvención para favorecer la retención es, a lo más, dudoso. El Diagnóstico dejó claro que la gran envergadura de los desafíos pendientes requiere abordar los cambios necesarios en la EM de manera integral y sistémica y que alcancen a todos los establecimientos. No es suficiente con los programas focalizados de pequeño alcance, que no abordan el problema en la EM como un todo.

En cuanto a **fallas de coherencia**, el Diagnóstico identificó algunas áreas en las que hay incoherencias y desalineación entre componentes. El primer ejemplo a destacar es que en el caso de la EM, hay señales contradictorias respecto a la importancia de la calidad de los aprendizajes y la importancia de completar 12 años de escolaridad. No hay incentivos de altas consecuencias para que los estudiantes efectivamente aprendan lo que se espera deban aprender en su trayectoria por la EM más allá de 2° EM, último año en que se realiza una evaluación externa de los aprendizajes logrados. Debido al sistema de financiamiento por alumno que asiste a clases, el

señalado, los contenidos del marco curricular, no se realiza una medición detallada de éstos, por cuanto el objetivo de la Prueba de Selección Universitaria es seleccionar los candidatos a las universidades del Consejo de Rectores, lo que implica detectar el desarrollo de habilidades cognitivas y dominio de contenidos a nivel de conductas terminales de Enseñanza Media las que se constituyen, a su vez, en condiciones de entrada para la universidad” (DEMRE (2007).

incentivo está puesto en mantener a los estudiantes en clases, incluso a dejarlos repitiendo, independientemente de su rendimiento.

De igual forma, no hay incentivos dirigidos a los docentes, directivos y sostenedores orientados a que los estudiantes terminen y obtengan su licencia de EM, puesto que la deserción de alumnos no tiene consecuencias para ellos. La pérdida de la subvención, que no afecta directamente a los docentes y directivos, particularmente a los del sector municipal, es un buen ejemplo de incoherencia entre el incentivo y los resultados buscados (OECD, 2004).

Otra área en la que se pueden ver fallas de coherencia es respecto del objetivo de garantizar 12 años de escolaridad. Por una parte, la EDA está desarticulada respecto de la EM regular, lo que se manifiesta en un divorcio entre las estrategias para prevenir la deserción, que se dan en la EM regular, y las estrategias remediales, ofrecidas por las distintas modalidades de EDA. Por otra parte, al aumentar el porcentaje de alumnos desde 18 años que se autoriza a terminar la EM en cursos de EDA se está mandando un mensaje contradictorio a los jóvenes, que está bien salirse del sistema escolar regular para terminar la EM en la EDA alternativa. Como se vio en el Informe Diagnóstico, en el 2007 más del 50% de matrícula de EDA tenía menos de 24 años y casi un 23% tenía menos de 18 años. La estrategia puede ser apropiada para aumentar el número de estudiantes que terminan su escolaridad, pero el riesgo es que se incentive a salirse del sistema regular a jóvenes que de otra forma podrían haber terminado en el liceo.

Finalmente, hay incoherencia entre normas muy centrales al funcionamiento del sistema educativo que no solo no favorecen la equidad sino que fomentan la segmentación entre estudiantes según sus ingresos. Estos son la selección de escuelas, la selección de alumnos y el financiamiento compartido. Estas contradicciones denotan fallas de coherencia que no han recibido tratamiento compensatorio definitivo. La SEP representa un esfuerzo importante en este sentido, pero como ya se ha mencionado, no está contemplada esta subvención compensatoria para la EM.

A las fallas de integralidad y coherencia de la política se agregan fallas en los mecanismos de conducción de este nivel educativo. Entre éstas, la intermediación entre el Mineduc y los liceos a través del sostenedor es débil y la rendición de cuentas tanto desde los sostenedores como de los liceos es prácticamente inexistente, principalmente por una evaluación externa muy parcial y con escasa utilización como medio de asegurar la responsabilidad de directivos y docentes por los resultados educativos. Finalmente, la información para la toma de decisiones es escasa, ya que no se cuenta con evaluaciones sistemáticas de los resultados e impacto de las políticas y programas que se implementan en este nivel educativo.

5. Hacia una agenda estratégica para la EM.

En función de los antecedentes hasta aquí analizados se formularon unas preguntas a las que la EM debiera responder a fin de lograr el objetivo estratégico que todos los estudiantes completen la EM y obtengan una preparación que los habilite de igual forma para entrar directamente al mercado laboral y/o a proseguir estudios terciarios. Estas preguntas son: (i) Cuál debe ser la estrategia para asegurar la completación universal de la EM?; (ii) ¿Cómo asegurar aprendizajes relevantes a todos los estudiantes por igual? Y (iii) ¿Cuáles deben ser las características de la política para la EM para responder a las dos preguntas anteriores de manera efectiva? La respuesta a estas preguntas es lo que organiza las prioridades de política que se presentan en la Segunda Parte de este documento.

SEGUNDA PARTE

Prioridades estratégicas para una política de mediano plazo.

Considerando el marco de antecedentes, en esta Segunda Parte del documento se plantean las prioridades de política que se considera que deben formar parte de la agenda para la discusión de las políticas para la EM, conducentes a alcanzar los objetivos prioritarios y un marco de política integral y coherente para lograrlos¹⁵. Se entiende que las recomendaciones constituyen especificaciones de alternativas o formulaciones de cursos posibles de acción y que no son exhaustivas, en tanto cubren sólo algunos aspectos dentro de cada una de las prioridades estratégicas. Además, es necesario aclarar que el informe no está dirigido a los ministros de educación sino a los técnicos y los lineamientos se plantean para alimentar la discusión sobre la EM que el país necesita, la que aún está pendiente.

Las prioridades de política que organizan los lineamientos son la completación universal de la EM, la relevancia de los aprendizajes y una política integral y coherente para este nivel educativo. La completación universal y la relevancia de los aprendizajes se plantean como estrategias de mediano plazo y la política integral y coherente es instrumental para el logro de las dos primeras y en este sentido, es una prioridad para el corto plazo. Las tres prioridades de política se sintetizan en el Gráfico N°4.

¹⁵ En este momento inicial del análisis sobre las prioridades estratégicas es necesario aclarar algunos de los términos utilizados. Siguiendo a Cox, cuando se habla de “la política” se hace referencia a “...la política como configuración macro de poder, intereses e ideologías” (Cox, 2007), en la que la EM es vista como un todo en el que los componentes claves están alineados en pos del objetivo estratégico mayor, que orienta las acciones del sector. Cuando se habla de “las políticas” se entiende que son los asuntos o dimensiones de la agenda que aluden a “las políticas como cursos de acción referidos a problemas”. Debido a que en español no existe la distinción entre “la política” y “las políticas”, en lo que sigue de este documento con frecuencia se hace referencia de manera indistinta a la política de nivel macro y a las políticas, referidas a problemas. En algunas oportunidades se usa también otros términos, como medidas o programas, siempre aludiendo a las políticas como cursos de acción. Finalmente, la agenda será entendida como “...los asuntos a los que el gobierno y el sistema político les presta atención seria en un momento dado” (Cox, 2007).

Gráfico N°4: Prioridades de política.



Las prioridades de política se basan en el concepto de inclusión educativa, lo cual implica un cambio de orientación respecto de la forma más tradicional de entender la equidad al interior del sistema educativo. Como veremos a continuación, la adopción del concepto de inclusión tiene múltiples implicancias para la política y sobre todo, para las prácticas en las escuelas.

Inclusión educativa.

La opción por utilizar el concepto de inclusión educativa como marco de referencia para estos lineamientos en lugar del más tradicional concepto de equidad, obedece a varias razones que tienen que ver principalmente con la evolución del sistema educativo chileno y de la EM en particular. Las diferencias entre los conceptos no son radicales sino más bien involucran diferencias de énfasis, las que resultan relevantes para el diseño e implementación de las políticas y para los resultados esperados. La diferencia fundamental entre ambos conceptos radica en que mientras que la equidad se refiere a una provisión que asegure resultados equivalentes principalmente a los que ya están dentro del sistema educativo, el concepto de inclusión contempla muy principalmente a los que están “a medio camino”, es decir, a los que están en riesgo de estar excluidos y a los que ya lo han sido. A diferencia del concepto de equidad tradicional, según el cual es el alumno el que debe adaptarse a las normas, estilos, hábitos y prácticas de la escuela, en el enfoque de educación inclusiva es la escuela la que se flexibiliza y ajusta para responder a cada alumno de acuerdo a sus necesidades e intereses. Finalmente, el concepto de inclusión como requerimiento destaca y da luces sobre el problema de las altas tasas de deserción en la EM, una de las áreas prioritarias a resolver en el mediano plazo.

Evolución del concepto de Educación Inclusiva.

Tradicionalmente, el concepto de inclusión educativa ha estado restringido a un grupo de alumnos con necesidades especiales, tales como discapacidades físicas, mentales y a alumnos inmigrantes. De los noventa en adelante, el alcance, el contenido, los objetivos y las implicancias de la inclusión educativa han evolucionado al punto que en la década del 2000, el concepto de inclusión educativa incluye la idea de que niños y niñas deben tener oportunidades equivalentes de aprendizaje independientemente de sus antecedentes sociales y culturales y de sus diferencias en las habilidades y capacidades (UNESCO, 2007; UNESCO, 2008). El énfasis está en el logro de una efectiva integración donde el sistema educativo tenga la capacidad de respuesta institucional, curricular y pedagógica, de responder a la heterogeneidad de los niños y jóvenes en edad escolar.

Desde la perspectiva de la inclusión, todas las escuelas tienen la responsabilidad ética y el desafío institucional de proveer ambientes inclusivos que aseguren un estándar mínimo básico de educación para todos, como el camino para alcanzar una efectiva integración. Involucra cambios y modificaciones en contenidos, enfoques, estructuras y estrategias, con una visión común que incluye a todos los niño/as del rango de edad apropiado y la convicción de que es la responsabilidad del sistema regular, educarlos a todos (OECD, 2009a).

Algunas de las preguntas que surgen de este enfoque a las cuales debe responder la política son: ¿Cómo romper el circuito de exclusión que tiene como uno de sus principales fundamentos las tasas de repitencia y deserción que se observan en los primeros años de la escuela secundaria? ¿Cómo abordar la relación existente entre un creciente ingreso universal a la escuela secundaria y el modelo elitista subsistente que penaliza a la población más pobre? ¿Cuál es la relación existente entre un marco curricular poco flexible y los procesos de exclusión? (OECD, 2007).

El núcleo del concepto de una educación inclusiva es la idea de la eliminación de todos los obstáculos a la participación y aprovechamiento de las oportunidades de aprendizaje por parte de todos los estudiantes. En este sentido, la educación inclusiva puede considerarse como un proceso de fortalecimiento de la capacidad del sistema educativo para asegurar los recursos y los procesos apropiados para atender a todos los estudiantes. En definitiva, el concepto de inclusión educativa hace referencia a la responsabilidad del sistema educativo de asegurar una efectiva integración de todos en el sistema educativo, independientemente de la diversidad que éstos presentan, y de asegurarles aprendizajes relevantes y acordes con sus necesidades y expectativas. El concepto de inclusión educativa hace referencia también, a la diversidad de intereses de los jóvenes, aspecto que constituye una preocupación central de las políticas para la EM debido a la creciente heterogeneidad de culturas e intereses que se observa en los liceos producto de la masificación de este nivel educativo.

Antecedentes para una política de inclusión educativa.

Para una revisión de las políticas para la EM que busque altos estándares de inclusión, resulta necesario considerar en primer lugar, factores tales como la demanda, la oferta y las políticas vigentes para asegurar la inclusión.

Demandas heterogéneas: desde la perspectiva de la demanda, la expansión de la EM experimentada durante las últimas décadas ha repercutido en una población estudiantil altamente diversa y heterogénea, que no sólo se diferencia por el nivel socioeconómico de sus familias, sino también por la diversidad de intereses y necesidades que constituyen sub-culturas que plantean al sistema educativo demandas de muy diversa naturaleza. Entre las políticas más recientes, la ley de 12 años obligatorios no hará más que exacerbar la heterogeneidad al interior del sistema. Esta heterogeneidad y sus consecuencias para el sistema educativo, para los estudiantes y para los resultados educativos fueron analizadas extensamente en el Informe Diagnóstico.

Desde esta perspectiva, el concepto de inclusión educativa resulta un enfoque apropiado para el tratamiento de la diversidad, la que irá aumentando gradualmente en la medida que atienda a mayores segmentos de la población y éstos permanezcan en el liceo hasta completar la EM. Siguiendo el análisis del Informe Diagnóstico, en nuestro país la diversidad es fundamentalmente producto de las diferencias de ingresos entre las familias chilenas, pero también es producto de la heterogeneidad de culturas e intereses de los jóvenes, disparada en gran medida por el acceso masivo a las TIC y por la globalización que éstas precipitan. Además, es necesario mencionar el crecimiento potencial de la inmigración frente al cual el Mineduc tiene una política proactiva de inclusión de los hijos de inmigrantes y que, en consecuencia, presentará desafíos cada vez mayores para su efectiva integración (Mineduc, 2009).

Oferta poco flexible: no obstante las reformas y ajustes, la oferta educativa en nuestros liceos se caracteriza por ser una oferta uniforme, inflexible, diseñada para elites y no ajustada completamente a la diversidad propia de la masificación. La diversidad de estudiantes descrita anteriormente es tratada, paradójicamente, con un alto grado de uniformidad, debido a un currículum con poco espacio para los intereses de los alumnos, a organizaciones escolares que no dejan espacio para el apoyo a los estudiantes en riesgo y a opciones irreversibles entre las modalidades TP y CH que condicionan a los estudiantes desde que ingresan a la EM.

A nivel de la EM, la oferta poco flexible está entre los antecedentes de la deserción, uno de los problemas más graves de exclusión en este nivel educativo. El 20% o más de los jóvenes que desertan se van excluyendo gradualmente a lo largo de su trayectoria escolar, proceso que puede empezar tempranamente con repitencias en la EB y otros episodios que anuncian el fracaso, hasta que terminan abandonando el liceo alrededor de 1° o 3° medio, sin haber adquirido las competencias básicas necesarias para el trabajo y la vida en el siglo XXI.

A su vez, la ausencia de competencias genera exclusión por incapacidad y falta de preparación para participar de manera competitiva en el mercado laboral y para continuar aprendiendo a lo largo de la vida. La falta de competencias también genera límites a la posibilidad de acceder a

conocimientos esenciales para ejercer una ciudadanía autónoma y responsable (UNESCO, 2007). Esto representa para los jóvenes una desventaja significativa en términos de empleos y oportunidades en la vida. Las evidencias de los países de la OECD han mostrado una tendencia inquietante, que en la medida en que son proporcionalmente menos las personas con bajas competencias en una sociedad, aumenta para ellos el riesgo de su exclusión y desvinculación de la vida económica y social en sus países (OECD, 2009a).

Políticas que potencian la estratificación: como se analizó en el Informe Diagnóstico, además de los factores de la oferta pedagógica que tienden a excluir a los estudiantes y que no contribuyen a una adecuada inserción de todos los estudiantes en el sistema escolar, existen factores propios del diseño de la política de nivel macro que no sólo no contribuyen a una mayor equidad, sino que favorecen la inequidad. Como vimos en la sección sobre las políticas para la EM, los factores que determinan la segmentación no están solamente en la sala de clases, sino que forman parte de los mecanismos de regulación del SE como son la selección de escuelas, la selección de alumnos, la elección temprana entre la modalidad TP y la modalidad CH y el financiamiento compartido. Todos estos mecanismos, vastamente analizados y documentados para los países del mundo por organismos internacionales, “empujan” hacia la estratificación de los alumnos según las características de sus familias, contribuyendo a la inequidad y a la exclusión (Levin, 2003; OCDE, 2007; OCDE, 2009a). Como resultado, tenemos un sistema educativo altamente segmentado, por NSE, por escuelas municipales y particulares subvencionadas y pagadas, por comunas y zonas geográficas. El informe OECD que evalúa las políticas educacionales de los noventa en Chile se refiere específicamente a las políticas para mejorar la equidad, respecto de las cuales manifiesta que “... la segmentación social se ha profundizado, de manera que en forma creciente, los estudiantes de sectores socioeconómicos similares asisten a las mismas escuelas” (OECD, 2004, p. 60).

Según la OECD, la elección de escuelas puede poner en riesgo la equidad debido a que los padres con más educación están en mejores condiciones para hacer elecciones más provechosas para ellos. Las familias con más educación tienen más recursos para aprovechar la libre elección lo cual, junto con la selección académica que realizan algunas escuelas, tiende a acelerar el progreso y el éxito de quienes ya se han beneficiado del nivel educativo de sus padres. En todos los países miembros se observa que, a mayor elección de escuelas y de familias, mayores son las diferencias en la composición social entre las escuelas, lo que se asocia a bajos resultados académicos (OECD, 2007). El análisis de los datos de PISA 2000 realizados por la OCDE muestra que los sistemas con grandes diferencias sociales entre establecimientos tienden en promedio a tener peores resultados en matemática y lectura y una mayor dispersión de los resultados en lectura. En aquellos SE en los que hay importantes diferencias de NSE entre escuelas, los antecedentes sociales de los alumnos son un obstáculo mayor al éxito escolar que en los sistemas en los que las diferencias de NSE entre las escuelas no son tan grandes (OCDE, 2007). En Chile, la Subvención Escolar Preferencial, cuyo objetivo es incentivar la captación y retención de estudiantes vulnerables, se aplica solamente en la EB y no en la EM, con lo que se pierde una oportunidad para mejorar los estándares de inclusión y los resultados educativos en este nivel.

Las políticas para contrarrestar sus efectos debieran avanzar de manera alineada y coherente, en la implementación de medidas para compensar los efectos segmentadores de algunas políticas, limitando la selección de alumnos, compensando al financiamiento compartido y favoreciendo la integración de alumnos de diverso origen socioeconómico en cada escuela. Desde esta óptica, los programas focalizados como Liceos Prioritarios, la Subvención Pro Retención y la Beca de Apoyo a la Retención Escolar, que constituyen el foco central de las políticas a partir del 2000, no son suficientes para contrarrestar los efectos devastadores de la segmentación en los estudiantes de bajos ingresos debido a su escaso alcance y a su baja efectividad. Los lineamientos para la discusión de políticas que se presentan más adelante tienen como objetivo contribuir a contrarrestar la segmentación y lograr que el sistema educativo ofrezca oportunidades a todos los estudiantes, independientemente de su condición de origen. Este objetivo apoya la recomendación de considerar el concepto de inclusión educativa como orientador de las políticas en pro de la equidad.

Los programas focalizados parecen ser demasiado restringidos y muy estrechos como para contribuir a la inclusión de manera significativa (Levin, 2003). Por lo pronto, las políticas y programas que se implementan en esta segunda mitad del 2000 son insuficientes en dos sentidos: (i) la escala de las intervenciones puede ser muy restringida. Una provisión efectiva a poblaciones seleccionadas en muchas ocasiones depende de que se hayan implementado mecanismos en todo el sistema que funcionen para lograr el objetivo. (ii) Gran parte de lo que se está haciendo para lograr una mayor equidad está relegado a los márgenes del sistema educativo (liceos prioritarios, EDA, becas BARE), en vez de formar parte central de la política educativa y abarcar la totalidad de este nivel educativo. Para ser efectivos estos programas deben además, contemplar variables que van más allá del sistema educativo, incluyendo apoyo económico, tratamiento por drogadicción, orientación, otros servicios sociales públicos y de organizaciones de la comunidad, entre otros. La implementación de políticas basadas en la inclusión, como aquí se propone, podría contribuir a superar las limitaciones de las políticas focalizadas y a contrarrestar la segmentación del sistema educativo en su conjunto.

Implicancias del uso del concepto de inclusión educativa.

Las implicancias para las políticas y para las prácticas, de usar como marco de referencia el concepto de inclusión educativa, son de diversa índole, entre las que vale la pena mencionar en primer lugar, que el enfoque de inclusión permitiría superar las **fallas de las estrategias focalizadas**, que tienden a estigmatizar y a separar a los beneficiarios, marcándolos respecto de los no beneficiarios. Es el caso de los programas focalizados como Liceos Prioritarios, las becas para estudiantes en riesgo de desertar y la EDA, entre otros. Estos programas se cuentan entre las estrategias tradicionales para enfrentar la inequidad, que han sido esencialmente de carácter compensatorio y correctivo, y que contribuyen a estigmatizar a los estudiantes y a sus familias y generar aislamiento y segregación institucional y pedagógica. Alternativamente, las estrategias para enfrentar la inclusión se basan en la flexibilidad institucional y pedagógica, la integración con las familias, la escuela abierta a la comunidad, donde la diversidad de estudiantes es parte integral

del quehacer educativo y donde el objetivo trasciende los límites del liceo y de cada curso y se proyecta hacia el futuro, hacia la inserción exitosa de los egresados en el mundo mas allá del liceo.

Desde la perspectiva de la inclusión, resulta cuestionable que el currículum y la experiencia escolar en general, sean igual para todos los estudiantes, sin tener en cuenta sus diferencias. La inclusión como objetivo requiere de **liceos flexibles**, que otorguen flexibilidad a las trayectorias y opciones de los estudiantes dentro del sistema educativo, como un currículum modular, estructura de créditos, flexibilidad entre las especialidades TP y CH, trayectorias reversibles y evaluación por competencias. En el Informe Internacional Comparativo se analizan otras opciones de flexibilización, como la opción Escuelas dentro de Escuelas y el horario en bloques, que pueden ser estudiadas como alternativas para ajustar la organización escolar y la pedagogía en función de las características de los alumnos.

Más adelante se discuten propuestas que apuntan a asegurar tránsitos más fluidos y diversificados a los estudiantes secundarios por medio de diseños curriculares modulares, basados en competencias y que permitan a los estudiantes modificar sus opciones a lo largo de su trayectoria escolar. De esta manera, los estudiantes pueden acceder a una experiencia escolar más pertinente y relevante en función de sus necesidades e intereses.

También contribuye a evitar la exclusión un **liceo abierto**, inserto en la comunidad, en la cual forma parte de las redes que pueden contribuir a prestar apoyo para ofrecer una atención más adecuada a las necesidades de los estudiantes, como parte de una red articulada en función de la inserción social y educativa de los jóvenes (Leithwood, 2009).

1.-Completación universal de la Educación Media.

Los antecedentes revisados hasta ahora permiten fundamentar la importancia de asegurar al menos EM completa a toda la población. La Ley de 12 años de escolaridad obligatoria recoge este imperativo y lo transforma en una obligación para el estado. Sin embargo, como se concluye en el Informe Diagnóstico, esta obligación está lejos de ser cumplida. En esta sección se plantean unas sugerencias sobre las medidas a implementar en el nivel central, los sostenedores y las escuelas para avanzar hacia la completación universal de la EM, lo cual se inscribe dentro del principio de inclusión educativa, previamente analizado.

Entre las razones para desertar hay factores sociales y factores de la escuela. Sin desconocer la importancia de los factores sociales como la necesidad de trabajar, el embarazo adolescente o el cuidado de hermanos menores, aquí nos centraremos en los factores internos al sistema escolar. Se ha visto que el énfasis en los factores sociales como explicación de la deserción lleva a los actores educativos a creer que la deserción es un problema por el cual no pueden hacer nada y del cual no se los puede hacer responsables (Roderick, 2006, p. 9). Por otra parte, los factores internos son los que resulta más posible abordar desde la política educativa. Aún así, la prevención de la

deserción requiere una acción mancomunada del gobierno, de la escuela y de la comunidad en general. La experiencia de la EM no sucede solamente dentro del liceo sino que utiliza todos los recursos que la comunidad y el entorno pueden ofrecer. Es así como en lo que sigue formulamos recomendaciones que constituyen una política de nivel nacional y que suponen una reforma a gran escala para la EM, la que involucra de manera diferenciada al nivel central, a los sostenedores y a las escuelas.

Políticas de nivel nacional.

La experiencia de países más desarrollados ha mostrado que el papel que juega el gobierno central es clave en la disminución de la deserción, comenzando con regulaciones que obliguen a las administraciones locales y a las escuelas a rendir cuentas por las tasas de completación de estudios, y la exigencia de levantar estadísticas sobre las tasas de graduación y sobre los indicadores de riesgo, formular metas de graduación anuales, y demostrar progreso en el cumplimiento de estas metas (Balfanz & West, 2008). Considerando los antecedentes que constituyen la referencia para este documento, las recomendaciones de política para el nivel nacional se describen a continuación.

En términos generales, los antecedentes hasta aquí analizados permiten plantear que la meta de alcanzar la completación universal de la EM en el tiempo apropiado debe ser abordada de manera integral, a través del desarrollo de estrategias sistémicas y comprehensivas y deben ampliar su alcance. Estas deben contemplar los siguientes aspectos:

(i) Integrar los programas preventivos y los programas remediales en una misma lógica y operatividad, entre los cuales la EDA es la alternativa más representativa, incluyendo programas de prevención de la deserción dentro del sistema escolar y todos los programas remediales de reinserción y de completación de estudios, ya sea públicos o privados. Desde la perspectiva de la inclusión educativa, los programas remediales no deberían ser marginales dentro de la institucionalidad del Mineduc ni de baja prioridad presupuestaria. La integración institucional y el mejoramiento presupuestario representarían un avance significativo respecto de los programas actualmente en curso, los que se encuentran dispersos en distintos ámbitos institucionales del Mineduc y no están coordinados ni en su diseño, ni en su estrategia de implementación y de llegada a los potenciales beneficiarios, lo que sin duda contribuye a su escaso impacto en la prevención de la deserción.

Se entiende que en el marco de la nueva institucionalidad del Mineduc, la EDA se integrará a la Dirección General de Educación (DEG), pasando a formar parte del aparato central del Mineduc. Sin embargo, se estima que la integración institucional no garantiza la integración programática, que es la que hay que asegurar en la perspectiva de potenciar el impacto de los programas.

(ii) Descentralización de las responsabilidades y decisiones: la dificultad de alcanzar a los potenciales desertores que no son cubiertos por los actuales programas focalizados de prevención de la deserción y de completación de estudios resulta un gran desafío, particularmente considerando que los programas para prevenir la deserción son diseñados, gestionados y evaluados desde el nivel central, desde el Mineduc en la Alameda. Las soluciones podrían ir por la

descentralización de algunas decisiones relacionadas con la gestión de los programas, combinando conducción y financiamiento central con la descentralización de la ejecución y actividades relacionadas con la identificación y seguimiento de beneficiarios. Más sobre estrategias efectivas de inclusión educativa en las secciones siguientes.

Dado que los potenciales desertores y los desertores no se concentran sólo en algunos liceos y zonas geográficas sino que se encuentran distribuidos transversalmente en el territorio, se recomienda que la cobertura de los potenciales beneficiarios se realizaría de una manera más eficiente desde el nivel local, desagregando los datos por comuna y entregando información, recursos y responsabilidad a los sostenedores municipales en la identificación de beneficiarios, implementación de los programas y sobre los resultados alcanzados. Para una efectiva descentralización de las decisiones en el ámbito de la completación de estudios es necesario contar con información sobre las brechas cuantitativas entre la oferta de programas de prevención de la deserción y de programas públicos y privados de completación de estudios y la demanda de los jóvenes en riesgo de no completar sus estudios, por región y comuna.

El análisis de brechas permitiría determinar la situación de cobertura actual a nivel de región y comuna y compararla con la situación ideal, determinada por el total de personas que en cada región y comuna deberían ser atendidas ya sea en programas de prevención o de completación de estudios. La dimensión de la brecha en cada localidad permitiría dimensionar los déficits desde una perspectiva territorial y/o regional-administrativa y definir prioridades de programación por área geográfica. El análisis de brechas también haría posible una evaluación a la luz de la dotación óptima, no sólo de recursos sino también de capacidades de los establecimientos y centros que ofrecen completación de estudios. De esta forma sería posible determinar la brecha de recursos y capacidades que separa la situación actual con una óptima, adoptando una perspectiva de inclusión en el acceso de las personas a cada uno de los programas según sus características socioeconómicas y su nivel educativo alcanzado.

Finalmente, la descentralización debe **involucrar a los sostenedores e implementar mecanismos de rendición de cuentas** por la completación de la EM y por la inserción de los egresados en estudios terciarios o en el mercado laboral, que sea pertinente para el nivel central, para los sostenedores y para las escuelas.

(iii) Programas de completación específicos para jóvenes: evaluar si la EDA se ajusta a la población cada vez más joven que se matricula en estas opciones. Los datos parecen sugerir la necesidad de ajustar los programas de completación de estudios a las necesidades de los jóvenes y a los estándares internacionales de reinserción educativa. En la actualidad, estos programas responden a las necesidades de una población adulta entre 25 y 65 años y no se sabe si este esquema responde a lo que los jóvenes quieren y se ajusta a sus necesidades ya sea laborales, o familiares, de continuación de estudios.

Aumentar la capacidad de la EDA para lograr mayor cobertura (actualmente cubre a un 28% de los potenciales beneficiarios) y hacer más flexible la oferta remedial y desarrollar estrategias proactivas para reinsertar a los desertores en opciones EDA.

(iv) Generación y uso de información sobre deserción: la base para la implementación de una estrategia efectiva de prevención de la deserción es informar a la comunidad educativa y a la sociedad en general sobre el problema de la deserción, cuál es su magnitud, a quiénes afecta, en cuáles regiones el problema es más severo y cuáles son las implicancias para los individuos y para el país. Para ello es necesario levantar información confiable y precisa sobre la deserción en el país, desagregada territorialmente. Las comunas y los liceos no pueden abordar de manera adecuada la deserción en sus localidades si no cuentan con la información apropiada. Asimismo, no pueden rendir cuentas sobre los resultados que obtienen si no cuentan con información oportuna y desagregada territorialmente.

Sobre la metodología para calcular la deserción:

Se recomienda revisar las formas de medir la deserción en Chile, puesto que la metodología utilizada podría estar distorsionando las cifras, disminuyendo el número real de desertores.

En primer lugar, se usan dos indicadores, que son deserción y abandono y no es claro cómo se complementan los datos relativos a los indicadores de deserción versus los de abandono. Mientras que el abandono indica que un alumno se matricula al inicio del año escolar pero no aparece en la matrícula final de un mismo colegio, porque puede haber abandonado temporalmente o se puede haber cambiado a otro establecimiento, la deserción indica que se pierde en algún momento del año escolar y no se vuelve a matricular. En segundo lugar, ambos indicadores se miden usando análisis de corte transversal, que al considerar sólo los que desertan de un año para otro entregan información parcial sobre el número efectivo de desertores.

La literatura internacional recomienda otras opciones metodológicas, entre las cuales habría que evaluar cuál es la más conveniente para recoger lo más fielmente posible la información sobre deserción, en la perspectiva de usar estrategias de inclusión más efectivas. Entre las metodologías recomendadas, el **análisis de progresión por cohorte** es un análisis longitudinal que busca responder a la pregunta por la proporción de estudiantes en el grado x en el año y en una escuela en particular (o en un municipio) alcanza el grado $x + n$ en el año $y + n$ ¹⁶. Para el país se busca responder a la pregunta por cuál proporción de una determinada cohorte progresa desde un grado determinado a la graduación de la EM en el tiempo apropiado (Haney, 2001).

Para el cálculo de la deserción en la EM específicamente, la **tasa básica de completación**, es un método para calcular tasas de completación en seis años, que compara la matrícula del 7° año de escolaridad con el número de estudiantes que se gradúan de la EM (de Cos, 2005).

Más investigación y estudios: para diseñar políticas integrales y utilizar estrategias comprehensivas se requiere disponer de información muy precisa sobre las brechas en la oferta y

¹⁶ Este tipo de metodologías han sido utilizadas para el análisis de datos de completación para América Latina sobre datos de las encuestas de hogares (Urquiola, M. y Calderón, V., 2005).

la demanda, que esté territorializada por región y por comuna. Esta información para la toma de decisiones no está inmediatamente disponible en Chile y es necesario realizar estudios y construir un sistema de información que responda a las necesidades de política aquí reseñadas. La nueva información debe responder al menos a las siguientes preguntas: (i) ¿Cuáles son las brechas entre la oferta y demanda de programas para prevenir la deserción y para la completación de estudios en cada región administrativa y/o comuna del país?; (ii) La oferta de programas de prevención de la deserción (LP, BARE y SPR), ¿es suficiente y se distribuye territorialmente para responder de manera satisfactoria a la demanda medida por las tasas de deserción en las regiones y comunas?; (iii) ¿Qué porcentaje de estudiantes en riesgo de abandonar el sistema educativo regular (medido por el IRRA) no son atendidos por los programas de prevención de la deserción?; (iv) Los programas públicos y privados de completación de estudios ¿son suficientes y se distribuyen territorialmente para responder de manera satisfactoria la demanda medida por las tasas de deserción en las regiones y comunas?; (v) ¿Cuáles son las motivaciones y necesidades para reanudar sus estudios de los jóvenes de entre 15 y 21 años que han optado por completar sus estudios fuera del sistema escolar regular? Y por último, (vi) ¿De qué manera los programas de completación de estudios a través de la Educación de Adultos (EDA) regular se ajusta a las necesidades de los jóvenes en términos de sus contenidos, didáctica y estructura horaria?

Estimación de costos: complementariamente, se recomienda generar información e incentivar estudios sobre los costos de la deserción, los que son altos para los individuos y sus familias, para la sociedad y para la economía de los países. De manera directa e indirecta, la no completación de la educación secundaria tiene implicancias fiscales significativas en términos de gasto en salud, servicios sociales, criminalidad, programas de empleo y capacitación laboral y baja productividad económica. Por otra parte, se ha demostrado que los años de educación logrados por una persona es uno de los determinantes más importantes de las oportunidades que tengan en términos de empleos, ingreso, salud, soluciones habitacionales y otros beneficios sociales.

Es importante para los países estimar los costos alternativos de la deserción porque esta información puede ayudar a tomar decisiones respecto de políticas preventivas y remediales que parecen muy costosas (Rivas, A., 2007). Aún cuando en Chile no hay estudios sobre los costos sociales y fiscales de la deserción, la evidencia internacional muestra que éstos son más altos que los costos en salud, programas sociales, judiciales y más altos que el costo que tendrá la menor productividad de quienes no han completado su escolaridad. La información procesada debe ser devuelta en forma oportuna a las comunas y a las escuelas, con el fin de que éstos puedan administrar mejor sus recursos y programas. La información debe estar desagregada de manera que permita comparar los datos de cada colegio con los de la comuna y del país. Parte fundamental del sistema de información es que permita hacer un seguimiento longitudinal de los desertores en cada comuna y en cada escuela. Para hacerlo se requiere el compromiso de la comunidad en el seguimiento de los desertores en cada comunidad. Desde el Mineduc se deberá incentivar a las escuelas a que hagan un seguimiento de sus desertores y lleven estadísticas sobre sus egresados. Actualmente esta es una práctica que sólo algunos liceos TP llevan a cabo.

Evaluación de impacto de los programas actualmente vigentes para prevenir la deserción, como el PLP, la beca BARE y la SPR, todos los cuales han sido evaluados indirectamente y han mostrado resultados poco contundentes respecto de su efectividad. El PLP podría tener problemas de exclusión de potenciales beneficiarios, y la beca BARE podría no estar produciendo los resultados esperados. Por otra parte, la SPR podría perder vigencia si la SEP se hace extensiva a la EM. En todos los casos, la asignación de los recursos debería estar asociada al cumplimiento de metas de retención.

Se justificaría evaluar el impacto de algunos de los programas actuales como la Subvención Pro-retención y las Becas en Apoyo a la Retención Escolar (BARE) en la perspectiva de recanalizar esos recursos a otros programas que podrían resultar más efectivos en función de los resultados de esas evaluaciones. Si las evaluaciones de impacto no arrojaran resultados favorables, los recursos asignados a estos programas podrían canalizarse a otros programas de probada efectividad.

Políticas para el nivel comunal.

Para lograr el objetivo de la completación universal es fundamental la participación del nivel comunal en las estrategias tanto de prevención como las remediales (Balfanz, 2007). La deserción es un problema en el que intervienen factores educativos, sociales y familiares, los que requieren de un abordaje integral en el que participen los sectores de educación, salud, las familias, las organizaciones de la sociedad civil, de la industria local y las organizaciones de protección social en una unidad territorial. La investigación ha demostrado que mientras más apoyo reciben los jóvenes, dentro y fuera de la escuela, mayores son las probabilidades de que permanezcan en la escuela (Balfanz *et al*, 2009). Desde la educación no es posible hacerse cargo de la colaboración de todas las instancias que debieran participar, pero a la administración local de la educación (municipio) le corresponde facilitar las condiciones para la constitución de alianzas y redes de apoyo para prevenir que los jóvenes abandonen la escuela.

(i)-Diagnóstico de la deserción en la comuna: el primer paso para emprender acciones integrales de prevención en el nivel local es conocer el perfil de la deserción en la comuna, para lo cual se necesita levantar información y comunicar esta información dentro y fuera del sistema escolar (Balfanz, 2007). La información que se requiere recoger es amplia, debiendo al menos cubrir aspectos como: las cifras sobre la deserción en las escuelas de la comuna, comparación de estas cifras con las de otras comunas, regiones y el nivel nacional, estado de las variables que se asocian con la deserción como asistencia, rendimiento, sobre-edad y conducta, razones por las cuales los jóvenes de la comuna abandonan la escuela, los costos de la no completación de estudios para las familias y para la sociedad en general. Identificar las instituciones, organizaciones y agencias disponibles en la comuna cuya colaboración se necesita para prevenir la deserción.

(ii)-Sistema de alerta temprana: la investigación ha demostrado que es posible predecir con un 68% de seguridad cuáles estudiantes abandonarán el sistema escolar antes de completar la EM (Bridgeland *et al*, 2009). Además, se sabe que la deserción es un proceso en el cual los potenciales desertores se van desvinculando gradualmente de la escuela, lo que da tiempo para identificarlos tempranamente, incluso desde que están en la Educación Básica, y proporcionarles el apoyo que

necesitan para que completen con éxito su escolaridad (Kennely & Monrad, 2007). El sistema de alerta temprana permite identificar tempranamente a los estudiantes en riesgo y proporcionarles el apoyo individualizado caso a caso tanto en la escuela como a través de las organizaciones de protección en una unidad territorial (Balfanz *et al*, 2009).

El sistema de alerta temprana tiene por objetivo poner en funcionamiento un conjunto de acciones preventivas para mantener a los potenciales desertores en la escuela hasta completar la EM. Los componentes de un sistema de alerta temprana son: (i) identificación de los indicadores predictores de la deserción como la inasistencia frecuente o crónica, la repetición, la sobre edad, el bajo rendimiento y los problemas de conducta y de riesgo social, como el embarazo y el trabajo; (ii) identificación en cada escuela y desde la Educación Básica, de los estudiantes que están en riesgo; (iii) determinar el tipo de apoyo que necesita cada estudiante. En los casos que requieren principalmente apoyo social (casos fuera de la competencia del liceo), coordinar apoyo con organismos fuera de la escuela y definir el tipo de apoyo educativo que se dará a cada uno de los casos que puedan ser tratados dentro del sistema escolar y (iv) monitoreo y seguimiento de cada caso de forma individualizada. El Sistema de Información General del Estudiante, SIGE, puede ser una base para montar un sistema de alerta temprana.

(iii)-Redes de apoyo: el apoyo a los estudiantes en riesgo de desertar del sistema escolar debe ser integral, incluyendo acciones desde la escuela y también desde la familia y la comunidad. A la administración local de la educación (sostenedores, municipios) les corresponde facilitar los vínculos con organizaciones y servicios que puedan prestar apoyo complementario al de la escuela. En particular, la capacidad de los sostenedores para establecer redes de apoyo con organizaciones de la comunidad local es una de las competencias más desarrolladas y valoradas por los actores del sistema educativo en el nivel local (Espínola *et al.*, 2008).

Para una efectiva prevención de la deserción se requiere la participación y colaboración de múltiples agencias fuera de la escuela. Los padres y las familias es la principal de estas agencias, pero hay otras que también son importantes, como otras agencias de gobierno, como los organismos de salud y las agencias de empleo y desarrollo local. Las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención de problemas sociales como el embarazo adolescente, la prevención de drogadicción y el fomento a actividades recreativas debieran ser parte de las redes de apoyo al sistema escolar. Finalmente, las empresas, incluso los negocios locales, son claves en tanto pueden proveer oportunidades de práctica laboral, visitas de reconocimiento, y otras instancias que permiten acercar a los estudiantes a la realidad del mundo del trabajo y sus requerimientos.

(iv) Vínculos con la industria y con instituciones de educación superior: muchas de las recomendaciones aquí formuladas rompen el concepto de liceo autocontenido como lo conocemos, y se basan en un modelo educativo más abierto en el cual los aprendizajes relevantes se desarrollan en diversos ámbitos, manteniendo como centro el liceo. Este concepto de aprendizaje abierto es particularmente relevante para responder a la necesidad de proveer a los estudiantes experiencias de aprendizaje que anticipen lo que será su desempeño futuro, ya sea en

los lugares de trabajo, o en instituciones de educación superior o a través de actividades de servicio comunitario (Álvarez, 2003, pp. 34 – 49).

Resulta motivador para los jóvenes los procesos educativos que vinculan explícitamente la experiencia en el liceo con el mundo en el que les tocará insertarse una vez que terminen la EM, ya sea en el mundo del trabajo o en instituciones de educación superior. El establecer puentes entre el liceo y empresas e instituciones de educación superior contribuye a que los jóvenes perciban como realidades posibles su inserción post secundaria (Bridgeland, 2009, p. iv).

Los aprendizajes relevantes se favorecen a través de la inmersión e el mundo de los adultos. Se ha demostrado que la existencia de al menos un adulto cercano a lo largo de la trayectoria escolar, que puede ser un profesor, un inspector, un miembro de una ONG local o un empresario local, contribuye a una trayectoria escolar exitosa y concretamente, a prevenir la deserción.

El liceo no puede proporcionar todas las oportunidades que los jóvenes necesitan para desarrollar sus habilidades y talentos y para aprender a desempeñarse plenamente en la sociedad y en el trabajo. Para ello se necesita la complementariedad de oportunidades para que los estudiantes se vean expuestos a experiencias reales de trabajo y de estudios terciarios. Estas pueden darles oportunidades para interactuar, conocer y vivir las experiencias de los lugares de trabajo y de estudios superiores y sus requerimientos en términos de competencias y aptitudes (High Schools of the Millenium, 2000, p. 29).

Los municipios, por su parte, pueden ofrecer oportunidades de prácticas laborales en distintas reparticiones municipales, lo que les brinda conocimiento de primera fuente sobre el trabajo como empleados públicos. Los trabajos de verano y las actividades de servicio comunitario, que favorecen la responsabilidad cívica y la educación ciudadana, pueden cumplir con este propósito.

(v) Seguimiento y reinserción de desertores: se sugiere desarrollar estrategias proactivas para insertar a los jóvenes desertores ya sea en el sistema escolar formal o en las opciones de EDA existentes. El sistema escolar es el único que puede encargarse de los jóvenes que abandonan el liceo sin completar sus estudios y por lo tanto, no debería desentenderse de ellos, incluso de los jóvenes mayores. Las escuelas y liceos son los más apropiados para realizar el seguimiento de los desertores puesto que pueden usar recursos de su entorno inmediato para saber en qué y en dónde están esos jóvenes y facilitarles acceso a diversas alternativas de completación de estudios.

Algunos de los desertores simplemente parecen desaparecer después de abandonar la escuela. Nunca se contactan con otros servicios sociales locales y no avisan cuando se retiran de programas alternativos. Muchas veces, el personal de las escuelas conoce a estos jóvenes y/o a sus familias pero no disponen de los incentivos como para hacerles seguimiento. La recomendación es: ofrecer incentivos para el seguimiento y reinserción de desertores.

[En la escuela.](#)

La deserción no es una decisión de un momento, sino que es un proceso gradual de desvinculación social y académica en el que se combinan diferentes experiencias escolares que en general se

arrastran desde la educación básica. Hay estudios que muestran que la repitencia tan temprana como en 3°EB ya predice una probabilidad de no terminar la EM (Bridgeland, 2009).

Es responsabilidad de la escuela combinar estrategias educativas con estrategias sociales para apoyar a los potenciales desertores. Estas estrategias comprenden medidas de prevención tempranas para los potenciales desertores que todavía no han abandonado la escuela y de reinserción para los que ya desertaron.

(i) Apoyo académico: el apoyo académico es uno de los principales mecanismos de prevención de la deserción. En la medida que los estudiantes aprenden, se motivan más con las actividades escolares, regularizan su asistencia y se proyectan hacia la completación de la EM como una realidad posible. Dentro del apoyo académico, la relevancia de los aprendizajes es central en la prevención de la deserción, puesto que la percepción de que lo que aprenden en el liceo “no les sirve” para sus expectativas laborales y profesionales está entre las razones importantes para desertar (INJUV, 2007). La relevancia de los aprendizajes y la pertinencia de los contenidos curriculares serán analizadas en la sección siguiente. Aquí formularemos recomendaciones estratégicas y pedagógicas relacionadas con la forma y el momento más apropiado para proporcionar apoyo académico a los estudiantes en riesgo de desertar.

Apoyo académico individualizado: la investigación ha demostrado que, más que en ningún otro caso, las soluciones para los potenciales desertores deber ser ajustadas a las necesidades individuales para que sean efectivas (National League of Cities, 2006). Sin entrar en los contenidos del apoyo a proporcionar, es posible sostener que éste será más efectivo si responde a las características y necesidades individuales de cada estudiante y si se proporciona antes de las transiciones críticas. Las evidencias muestran que se logra reducir la deserción cuando se les proporciona a los estudiantes apoyo que mejore sus habilidades para desarrollar el tipo de trabajo requerido en la EM antes que lleguen a ella. La decisión crítica para cada establecimiento tiene que ver con el nivel educativo que en ese establecimiento en particular, que resulta más apropiado para el trabajo de apoyo preventivo (Roderick, 2006, p. 14).

El consenso internacional apunta a los planes individuales de progreso para estudiantes en riesgo como la estrategia más efectiva para la prevención de la deserción (Balfanz et al., 2009, p. 57);. Los planes se basan en las necesidades y ritmos de aprendizaje de cada alumno y en lo posible, se realizan de común acuerdo entre el profesor y el alumno. Este último es el responsable de llevar a cabo el plan, y el profesor revisa periódicamente el progreso. Los alumnos conocen desde el comienzo la trayectoria del plan, aseguran las condiciones para implementarlo y saben que el profesor u otro adulto significativo están ahí para ayudarlo a cumplir con el plan (Bridgeland, 2009, p. 15).

En cuanto al rol de los docentes, además de asegurar los aprendizajes básicos, éstos deben articular las opciones de apoyo individualizado que requieren los alumnos en mayor riesgo de deserción. Esto puede resultar difícil para docentes de EM, muchos de los cuales hacen su clase y se van, sin involucrarse en las actividades del liceo o en los problemas de los potenciales desertores. Como soluciones posibles, se recomiendan dos posibles cursos de acción: (i) asignar

horas adicionales a algunos docentes, como jefes de curso, para dar atención individual a los alumnos de alto riesgo y (ii) asignar esta responsabilidad a los inspectores. En todos los casos, los profesores deben ser capacitados para identificar a los alumnos y las situaciones de riesgo y para proporcionarles la ayuda individualizada que cada alumno requiere.

El apoyo individualizado se hace más difícil en colegios grandes, con muchos alumnos. Para estos casos, la opción *School within a School* puede ser una buena opción (National High School Alliance, 2005, p. 4; Informe Internacional Comparativo).

(ii)-Especial atención a las transiciones: coordinar los recursos disponibles en la escuela y en la comunidad para apoyar a los estudiantes en las transiciones críticas, preparándolos en el último año de la EB para una transición fluida hacia la EM y hacia el mundo laboral o profesional. Hay abundante literatura que muestra que la transición más crítica es la que se da en el paso de la educación básica a la educación media (Roderick, 2006; Balfanz, 2007; Opertti, 2009).

Los datos analizados en el Informe Diagnóstico mostraron que las tasas de repetición son más altas en 1° EM y en 3° EM, es decir, alrededor de las transiciones entre la EB y la EM y entre la EM general y la EM especializada. A estos dos momentos de transición críticos se agrega un tercer momento que es la transición entre la escuela y el mundo externo, es decir, en el 4° EM y la preparación para tomar buenas decisiones. Es en estos momentos de transición en los que hay que desplegar estrategias de prevención, proporcionando apoyo a los estudiantes antes de llegar a las transiciones críticas.

(iii)-Monitoreo de estudiantes en riesgo (educativo y social): así como a nivel regional o comunal un sistema de alerta temprana permite identificar las escuelas en las que se concentra el riesgo de producir estudiantes que abandonan sin completar sus estudios, a nivel de la escuela se debe contar con un sistema que permita identificar muy tempranamente (idealmente desde los dos últimos años de la educación básica) a los estudiantes en riesgo, a fin de acompañarlos y apoyarlos individualmente a lo largo de su trayectoria escolar. En el Informe Diagnóstico se proporcionó un modelo para analizar la predictibilidad de las trayectorias, lo que puede ser un insumo importante para la identificación temprana del riesgo.

La investigación ha demostrado que muchos desertores no han sido casos irreversibles en un comienzo, sino que se trataba de jóvenes esperando por una oportunidad de recibir el apoyo que necesitaban para permanecer en la escuela (Left Behind in America, 2009, p. 13). En el Informe Internacional Comparativo se hace referencia a la importancia de las intervenciones tempranas en la trayectoria escolar como estrategia para prevenir el fracaso y la deserción.

El apoyo a los estudiantes en riesgo debe darse dentro y fuera de la escuela de manera coordinada y complementaria. Los estudiantes responden muy bien a los adultos cercanos que los ayudan a identificar sus desafíos tanto académicos como personales y a elaborar los planes de desarrollo individual. Por su parte, las escuelas necesitan estar conectados a la comunidad de manera de ofrecer a sus alumnos el apoyo más apropiado para cada uno de ellos, incluyendo actividades como el monitoreo de la asistencia individual, tutorías y apoyo individualizado, pasantías en el

mundo del trabajo o en instituciones de educación superior, reforzamiento extraprogramático y otras actividades complementarias (Bridgeland, 2009).

(iv)-Involucrar a las familias y a la comunidad: la investigación ha demostrado que cuando los padres se involucran en las actividades escolares de sus hijos, mejoran la asistencia, la conducta, el desempeño académico y la motivación de los estudiantes por asistir al liceo (Balfanz et al., 2009). Como beneficio secundario, se ha visto que la moral de los profesores mejora cuando éstos perciben que las familias los apoyan en los esfuerzos por mantener a los jóvenes en la escuela.

Por otra parte, cuando los hijos están en la educación media parece ser el momento más difícil para involucrar a los padres. Sin embargo, esto es fundamental para todas las estrategias de prevención de la deserción. También se ha visto que con una alta frecuencia los estudiantes que están en riesgo de desertar no cuentan con familias dispuestas o en condiciones de involucrarse con la trayectoria escolar de sus hijos. En todos estos casos, la opción alternativa es recurrir a las redes comunitarias que pueden colaborar. Los liceos necesitan reforzar sus vínculos con organizaciones de la comunidad y otros servicios gubernamentales para asegurar que los estudiantes en riesgo reciben el apoyo adecuado (Bridgeland, 2009).

Involucrar a adultos de la comunidad en el apoyo a estudiantes en riesgo, los que pueden ayudar en monitoreo de asistencia, programas extracurriculares de apoyo a estudiantes en riesgo, tutorías y orientación. Involucrar a personas que representen organizaciones locales que pueden apoyar, como empresarios, representantes de ONGs, del sostenedor, del municipio, etc., para que lidere los esfuerzos de prevención, en apoyo de las actividades preventivas de la escuela.

Es recomendable identificar un líder dentro de la escuela para que se haga cargo del monitoreo de los estudiantes en riesgo de deserción. La investigación apunta al ideal de contar con un adulto por cada estudiante en riesgo de desertar, para que le proporcione un acompañamiento permanente que les ayuda en aspectos como evitar “expulsiones” en aquellos casos a los cuales la escuela les sugiere por métodos directos o indirectos que se retiren del liceo. Ayudan a la escuela a identificar si hay conductas o normas escolares que de manera no intencional están favoreciendo o induciendo la deserción (exigencias muy altas, intolerancia, falta de apoyo, alta inasistencia de los profesores, bajas expectativas, falta de seguimiento a las inasistencias reiteradas, etc). Identificar una persona dentro de la escuela como responsable del monitoreo de los estudiantes en riesgo de deserción, para hacerse cargo de las respuestas de la escuela a las inasistencias, llegadas tarde, problemas conductuales, castigos y suspensiones, tutoriales, uso de premios e incentivos y de la coordinación con agencias de apoyo en la comunidad.

2. Relevancia de los aprendizajes.

La nueva extensión de 6 años que establece la LGE para la EM conlleva múltiples desafíos para el sistema educativo. Más allá de los cambios de infraestructura, de dotación docente y de alumnos,

se requerirán cambios sustantivos a nivel del currículum, de la pedagogía y de la evaluación, los tres ámbitos por los cuales el conocimiento educacional se transmite formalmente (Bernstein, 2005). Desde la perspectiva de la actualización de la transmisión de los saberes y competencias, el cambio de estructura abre una oportunidad para ajustar el currículum, la formación de los profesores y la evaluación de la EM en función de su relevancia.

En función de los antecedentes revisados, en este documento se entenderá que ... “La educación será relevante en la medida que promueva aprendizajes significativos desde el punto de vista de las exigencias sociales y de desarrollo personal, lo cual difícilmente ocurrirá si ésta no es también pertinente, es decir, sino considera las diferencias para aprender que son fruto de las características y necesidades de cada persona, las cuales están a su vez mediatizadas por el contexto social y cultural en que viven” (OREALC-UNESCO 2007, p.40). Se trata de un concepto más instrumental que el concepto de calidad, puesto que pone el énfasis en los aprendizajes escolares como herramientas para la vida y está conectado directamente con los desempeños de las personas en la vida fuera de la escuela.

Consecuentes con la prioridad de hacer política integral y coherente, los lineamientos que siguen apuntan a intervenir no sólo partes, sólo la estructura de ciclos por ejemplo, sino que apuntan a intervenir el conjunto de los factores que se verán afectados, como son el currículum y las condiciones de su transmisión y adquisición, como son las competencias profesionales de los docentes y la evaluación de los aprendizajes, buscando obtener un resultado armónico y coherente.

En esta sección formulamos lineamientos para realizar los ajustes necesarios en los tres ámbitos mencionados, los cuales son clave para el diseño y la implementación de una política para la EM que esté alineada con los cambios estructurales que la LGE establece y que asegure la transferencia de aprendizajes relevantes y significativos para la sociedad y los estudiantes. El plazo hasta el 2017 que la LGE ha dado para completar los ajustes es el horizonte de tiempo de mediano plazo que se ha contemplado para los lineamientos que se formulan en este estudio.

2.1.-Ámbito curricular.

Dados los antecedentes que muestran el impacto del cambio de estructura en diversas dimensiones del currículum del ciclo medio analizados en la sección sobre “los desafíos pendientes”, y para asegurar la relevancia de los aprendizajes a lo largo de toda la trayectoria de la EM, en lo que sigue se formulan lineamientos para alimentar una discusión acerca de los cambios curriculares que se requieren para ajustar su estructura y contenidos a la nueva EM a 6 años¹⁷.

¹⁷ Al respecto, es necesario recordar que el Consejo Asesor Presidencial recomendó “...establecer ciclos regulares de revisión y actualización -con una periodicidad no mayor a 10 años-, sobre la base de los objetivos perseguidos, la información sobre su implementación y los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Se estima que la existencia de procedimientos públicos y periódicos de actualización, permitirá contrarrestar la tendencia a sobrecargar prematuramente el currículum como respuesta a la velocidad con que cambian los conocimientos y la sociedad, y favorecer su apropiación y puesta en práctica por estudiantes y docentes” (Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006, p.155).

El cambio de estructura ofrece una oportunidad única para realizar un ajuste curricular de más profundidad, de manera de aumentar su relevancia adecuándolo en función de la nueva estructura y de las demandas del mundo externo. Los lineamientos propuestos distinguen entre las que dicen relación con segmentos relevantes y las que son transversales y se aplican de igual forma a todos los grados que constituyen la EM.

Recomendaciones por segmento relevante.

(i) Ajuste del currículum para 7° y 8°: en el marco de la nueva estructura, 4 de los 6 años de la EM serán de formación general común antes de la formación diferenciada, lo que representa una oportunidad para redefinir lo que se entiende por currículum de formación general y a la vez, para fortalecer las competencias genéricas y la calidad de los aprendizajes comunes. Otro factor a tener en cuenta al ajustar el currículum de 7° y 8° años, futuros 1° y 2° medios, es la linealidad del currículum sobre la lógica de la educación secundaria, lo que implica fortalecer el vínculo entre la experiencia escolar y la vida post secundaria. Así, la mirada del nuevo currículum para los grados 7° y 8° debe considerar el desarrollo adolescente y plantearse desde la vida adulta, de modo tal que pierda su condición de ser un terminal de la educación básica y la niñez, y que marque el comienzo de una trayectoria que mira hacia el futuro, hacia la vida profesional y laboral.

Finalmente, es necesario considerar la implementación de estrategias y mecanismos que impidan que la elección del establecimiento escolar en el cual los estudiantes realizarán sus estudios secundarios determine al mismo tiempo la elección de su educación diferenciada. Una de las recomendaciones al respecto se puede ver el Informe Internacional Comparativo (Programa Gear-Up) en el cual se describe cómo la entrega temprana de información sobre las opciones post secundarias contribuyen a elecciones más informadas y concordantes con lo que los estudiantes y sus familias quieren para su vida futura.

(ii) Ajuste del currículum de 5° y 6°: el cambio de estructura, que adelanta la enseñanza disciplinar al 7° año, obliga a ajustar el currículum de 5° y 6° grados con el objetivo de amortiguar los efectos de la transición entre ciclos que vienen aparejados con el cambio desde el currículum general al currículum disciplinar y al cual se asocian altas tasas de repitencia y deserción.

Como se observó en el Informe Diagnóstico, hay problemas de deserción y repitencia al inicio del ciclo medio. En los niveles 7° y 8° de la enseñanza básica la deserción escolar es de 2,2 y 1,6% respectivamente, lo que contrasta con el 8,7% que se produce en 1° medio. El alto nivel de fracaso en el primer año de la educación secundaria ha sido ampliamente documentado en la literatura internacional, en la cual se atribuye este fracaso en gran medida al paso drástico entre una enseñanza general a cargo de unos pocos docentes a una enseñanza disciplinar, en la cual cada disciplina está a cargo de un profesor diferente. Es necesario tener en cuenta que en Chile esta situación se da principalmente en los establecimientos municipales, ya que los establecimientos particulares pagados e incluso los subvencionados, contemplan profesores disciplinares desde 7° básico e incluso algunos desde 5° básico. Entre las opciones a considerar para hacer más fluida la transición hacia el currículum disciplinar está la de contar con profesores especialistas para las asignaturas claves como lenguaje, ciencias y matemáticas.

(iii) Ajuste del currículum de 9° y 10°: quizás el principal desafío que encierra el diseño de un nuevo currículum para la EM es el de la articulación de los grados 9° y 10° con los grados 7° y 8° que se incorporan, pues esto significa que el espacio curricular de la formación general de la educación media se duplica. Por lo tanto, y siguiendo las recomendaciones anteriores, sería recomendable reformular los primeros cuatro años del ciclo medio con el propósito de establecer una base más sólida de competencias genéricas y básicas.

En general, **para los grados 11° y 12°**, es recomendable ofrecer a los estudiantes una diversidad de opciones, mayor movilidad y más oportunidades de elección a nivel intra e inter establecimientos para su ciclo diferenciado. Para que los liceos sean capaces de ofrecer diversas alternativas se requiere que cuenten con un número de secciones paralelas que haga posible estas opciones. En este sentido, se deben promover liceos que tengan una masa crítica de estudiantes que permita tener al menos 3 cursos paralelos, para asegurar la oferta de diversas opciones.

(iv) Ajuste del currículum de los grados 11° y 12° TP: Se recomienda la diversificación de las opciones curriculares al interior de la formación diferenciada técnico profesional. En base a los antecedentes que muestran que los estudiantes de la EMTP tienen igualmente interés de proseguir estudios superiores, y entendiendo que por la formación que reciben estos estudiantes están en desventaja en comparación con los estudiantes HC para rendir las pruebas de ingreso a la educación superior, la Comisión para la Formación Técnico Profesional propone revisar esta modalidad educativa y orientarla al desarrollo de un conjunto de competencias de base relevantes para continuar estudios terciarios y de competencias de empleabilidad para ingresar al mercado del trabajo. La propuesta implica revisar la formación general, incluyendo competencias genéricas para el mundo del trabajo y abandonar la concepción de la educación técnica secundaria como una salida terminal (Gysling & Hott 2009).

La Comisión Formación Técnico Profesional (2009, p.48) propone diversificar las opciones curriculares contempladas al interior de la formación diferenciada técnico profesional, distinguiendo:

- **Formación en oficios para los jóvenes y adultos de educación secundaria.** Los estudiantes podrán optar por un oficio anual en sus dos años de formación diferenciada. El propósito central es entregarles una alternativa formativa con propósitos ocupacionales, acompañada por el desarrollo de las capacidades de empleabilidad y de formación general.
- **Formación orientada a las especialidades actuales.** Se mantendría, en general, la actual estructura y contenidos curriculares, enriqueciendo la vinculación con experiencias de formación dual o alternada con empresas y reforzando algunos sectores de aprendizaje. Se sugiere, por ejemplo, incorporar el área de ciencias (matemática, física, química y biología, u otra, según la especialidad), readecuando el tiempo de la modalidad diferenciada TP.
- **Formación tecnológica en un ámbito productivo u ocupacional.** Modalidad destinada a los jóvenes que tienen como opción más clara la continuidad de

estudios superiores, en el marco de un sector productivo o de una familia ocupacional. Esta opción se abre al desarrollo de conocimientos, habilidades, aplicaciones, resolución de problemas y mayores competencias de empleabilidad en torno a un sector productivo.

(v) Ajuste del currículum de los grados 11° y 12° CH: Finalmente, para mejorar las oportunidades post secundarias de los estudiantes CH, es importante que el currículum de los grados 11° y 12° les entregue herramientas no sólo para desenvolverse eficazmente en la educación superior, sino también en el mundo del trabajo. Por ello, la educación CH debe contemplar la posibilidad de que los estudiantes puedan construir itinerarios curriculares que se adapten mejor a sus necesidades post secundarias.

Recomendaciones transversales

(vi) Hacia la flexibilidad curricular: Entre los temas críticos que se distinguen a nivel internacional para la educación secundaria, está el de la reforma de su currículum, las que tienden a responder a los nuevos desafíos de un mundo globalizado a través de una mayor flexibilidad curricular. Así, la literatura internacional destaca entre las exigencias que se plantean a los sistemas educativos, como mínimo, las siguientes: ° Reconocer a la escuela como el principal motor para el cambio por medio de la asignación de autonomía para desarrollar sus planes de estudios; ° Equilibrar las necesidades nacionales y globales a través de la universalización de un currículum "glocal" (educación para la ciudadanía, educación para el desarrollo sustentable, educación para la paz a través de las competencias básicas de vida), asegurando la comprensión, el respeto y dando importancia a las identidades nacionales y locales como oportunidades para mejorar el aprendizaje y ° Desarrollar nuevos métodos didácticos que sea más incluyentes y consideren a la diversidad de los estudiantes (IBE-UNESCO 2009).

En este sentido, es necesario apuntar hacia un diseño curricular que asegure trayectorias más fluidas y diversificadas a los estudiantes secundarios por medio de sistemas modulares, entendiendo que un módulo es el equivalente a una asignatura, de modo que los módulos puedan ser combinados y adaptados a los intereses de los estudiantes. Esto implica que estén basados en competencias y que faciliten a los estudiantes modificar sus opciones a lo largo de su trayectoria escolar. De esta manera, se puede asegurar una experiencia escolar más pertinente y relevante y apropiada en función de sus necesidades e intereses. Como se señaló anteriormente, es importante asegurar que los establecimientos secundarios cuenten con un número suficiente de estudiantes y de cursos paralelos para que la flexibilidad pueda efectuarse a través de la diversificación de ofertas e itinerarios. La experiencia internacional además coincide en que en aquellos países donde las alternativas disponibles en secundaria superior no son suficientemente flexibles (esto es, donde los estudiantes no pueden combinar educación general y profesional), se ha observado que los alumnos tienden a tardar más tiempo en graduarse en ambos tipos de educación (World Bank 2005, p. 10).

Otra forma de lograr un currículum más flexible es ofrecer más espacios donde los estudiantes puedan satisfacer sus necesidades o inquietudes personales y profundizar determinados contenidos dentro del currículum obligatorio de acuerdo a sus intereses futuros. La nota de cautela en este ámbito de flexibilización es que hay que asegurar la adquisición de ciertas competencias básicas.

Los estándares curriculares pueden permitir que se integre la diversidad de estilos e intereses de aprendizajes mediante nuevas formas de enseñar, organizar y comprender los ritmos de incorporación de conocimientos de los estudiantes. Por esto, la política curricular debe proveer de herramientas y competencias suficientes a los y las docentes para que construyan con sus alumnos y alumnas aprendizajes significativos e inclusivos. Del mismo modo, la política debe asegurar que los profesores tengan las herramientas y capacidades para trabajar con poblaciones de estudiantes heterogéneas, de modo tal de lograr compatibilizar las demandas curriculares oficiales con las demandas e intereses personales de los estudiantes.

(vii) Incorporar competencias de orden superior: Las competencias de orden superior son aquellas competencias que se encuentran por sobre las competencias básicas y genéricas, pero su relación con éstas es muy estrecha, dado que son la base desde donde se construyen. Son producto de la interiorización y profundización de los aprendizajes y habilidades básicas y generales. Se pueden destacar como competencias de orden superior el pensamiento crítico, la creatividad, el sentido común, la capacidad reflexiva, el análisis sistémico u holista, la agilidad mental, el conocimiento de sí mismo y el aprendizaje balanceado (de distintas competencias).

En la reforma curricular de los noventa se contempló la noción de competencias de orden superior. Sin embargo, su definición y concepción se realizaron sobre la base de un país muy distinto al cual tenemos ahora. Por lo tanto, la manera de pensar estas competencias de orden superior debe ser sobre la base de las necesidades del Chile de hoy, que mira al siglo XXI. Así, debemos concebir estas competencias para la educación en relación a las demandas sociales, culturales y económicas que componen nuestro contexto externo y en relación a la universalización de la educación secundaria y la transmisión de competencias para la educación superior y para el mundo del trabajo que se busca ofrecer a los estudiantes (Holmes & Hooper 2000, p. 256).

Además, es importante que las competencias de orden superior fortalezcan la empleabilidad de los egresados de toda la EM. Como se ha sostenido, al ampliar la educación secundaria a 6 años, la nueva estructura abre la posibilidad de realizar un trabajo más intenso en la entrega de herramientas que mejoran la empleabilidad de sus egresados, tanto de los que optan por la educación técnico profesional como también los que siguen en la científico humanista. De esta manera, se mejoran las condiciones de egreso de los estudiantes y se amplían sus posibilidades de elección para su vida post secundaria. Para ello, es necesario reconocer y consensuar entre el sistema educativo y mercado laboral aquellas competencias y habilidades necesarias y esperadas por parte de los empleadores para un egresado de la educación secundaria TP y CH que desee ingresar al mundo del trabajo inmediatamente. Por ejemplo, en Singapur existe un consejo

económico que trabaja en conjunto con el sistema educativo, el cual hace evaluaciones respecto del impacto económico que tiene cada medida en educación y da consejos sobre los perfiles de egreso de los estudiantes secundarios para mejorar su empleabilidad (Gopinathan, 2009).

(viii) Incluir competencias TICs para reducir brecha 2.0: La relación entre el uso de tecnologías y el rendimiento escolar es un tema crucial para la política educativa, en tanto el avance de las TIC's incorporan nuevas necesidades educativas que es necesario abordar. En primer lugar, es necesario considerar que a medida que disminuye la brecha al acceso de a tecnologías, nace una nueva forma de división, la brecha de uso digital o brecha 2.0. Esta brecha es mucho más sutil que la brecha de acceso. Tiene que ver con los diferentes usos que se hace de la tecnología y los beneficios asociados a ellos, los cuales son determinados por su situación socioeconómica y educativa.

Por otro lado, se plantea a la política educativa el desafío de generar los vínculos entre el desarrollo, la formación docente y la evaluación, de forma que sea posible hacer frente a los nuevos requisitos sistémicos y a la evolución sostenida de las competencias tecnológicas. En este marco, la política y el debate educativo deben responder a cuatro temas claves: * a los estudiantes del nuevo milenio, así como también los adultos, les toca vivir en ambientes donde las tecnologías juegan un papel crucial, lo cual debe ser incluido en la experiencia escolar; * aunque la mayoría de los estudiantes van a la escuela y cuentan con conocimientos técnicos, esto por sí mismo no los hace madurar como usuarios de tecnología; * no todos los estudiantes tienen las mismas habilidades en TIC, pero todos conviven en una sociedad donde son indispensables y * el uso de las tecnologías apoya la innovación educativa y contribuye a hacer las escuelas más adecuadas a las necesidades y requerimientos de una sociedad en red (Pedró 2009, p. 9).

Por lo tanto, es necesario que las escuelas logren integrar las TIC's en el proceso de transferencia curricular, de modo de involucrar a los estudiantes para que éstos puedan entender mejor y aprovechar las oportunidades que conlleva la sociedad en red. Para asegurar esto, es necesario también contar con docentes que manejen nuevos enfoques sobre la utilización de las TIC's en el aula. Además, a fin de disminuir la brecha de "uso", el currículum debe promover espacios donde se haga "uso" de la tecnología de una manera productiva y creativa y no sólo apuntar a la alfabetización digital. Consecuente con esto, es importante promover evaluaciones transversales que midan el impacto de las TIC en los aprendizajes de los alumnos a nivel de la adquisición de habilidades y del uso de éstas en espacios de aprendizaje y espacios cotidianos.

2.2.-Ámbito de la Formación de los docentes.

En esta sección no vamos a hacer recomendaciones sobre la pedagogía como didáctica al interior de la sala de clases, sino sobre la preparación de los profesores para hacer clases efectivas. Hoy en día resulta difícil eludir las evidencias que apuntan a los profesores como el factor más determinante del nivel de aprendizaje logrado por los estudiantes. Bajo este entendido, el informe McKinsey levanta tres aspectos que son comunes a los países que, según las evaluaciones internacionales, son los más exitosos. Estos son: (i) conseguir a las personas más aptas para ejercer la docencia, (ii) desarrollarlas hasta convertirlas en instructores eficientes y (iii) garantizar

que el sistema sea capaz de brindar la mejor instrucción posible a todos los estudiantes (Barber y Mourshed, 2007). Más adelante, en la sección sobre la calidad de la política, entregamos lineamientos para pensar las medidas más apropiadas para asegurar las condiciones para una enseñanza efectiva. En esta sección entregamos algunos lineamientos para analizar y mejorar la oferta de formación de profesores que tenemos en Chile desde la perspectiva de la nueva estructura y algunas medidas para atraer y retener a los mejores en la profesión docente.

Recomendaciones.

En términos genéricos, será necesario incentivar y ampliar la formación inicial docente a nivel de especialidades, pues la demanda de profesores especialista va a crecer exponencialmente en la medida que se implemente la nueva estructura de la EM de 6 años en las escuelas. En términos más específicos, las áreas que requieren atención son las que se describen a continuación.

(i) Construir un “sistema de desarrollo profesional docente”: Para lograr este objetivo es necesario en primer lugar, articular los programas claves de la formación continua: la asignación de perfeccionamiento docente, la definición normativa de los tiempos del profesorado (entre lectivos, de formación continua y de clases), el sistema de formación docente y las oportunidades de desarrollo profesional (Cox 2009, p.16). Para ello es indispensable la coordinación estratégica entre el MINEDUC, CPEIP e instituciones formadoras de docentes.

Por otro lado, es importante establecer un sistema de formación continua que asegure calidad y relevancia de la formación (Ávalos, 2003). El CPEIP es una institución estratégica fundamental para fiscalizar la oferta de formación continua a nivel de relevancia y calidad. Asimismo, es necesario establecer dentro de la formación continua guías y lineamientos que den coherencia al desarrollo profesional de los docentes en ejercicio y que evalúen su impacto sobre los aprendizajes de los alumnos. Por lo tanto, se debe diseñar un sistema integrado entre la formación inicial, la certificación, el apoyo al inicio de la vida laboral y la formación continua, todo lo cual debe estar asociado a una carrera docente y a incentivos por desempeño. Además, este sistema debe ser orientado por estándares de desarrollo profesional (Walker & Sotomayor 2009, p. 61).

(ii) Habilitación de docentes no especialistas de 7° y 8°: otro desafío que trae este cambio de estructura a nivel de la formación continua es la reconversión de docentes básicos que ejercen en los 7° y 8° grados. Como se observó en el Informe Diagnóstico, está la necesidad de actualizar y reconvertir un número cercano de 50 mil docentes que tienen título de profesor generalista y que actualmente están ejerciendo en los grados 7° y 8° del sistema escolar. Por lo cual será necesario diseñar programas de actualización y reconversión docente en el sistema de formación continua, dado el alto número de docentes con formación general básica que ejercen en los grados 7° y 8°. Esta reconversión permitiría aminorar el impacto a nivel gremial y laboral, dado que los profesores generalistas pierden 2 años de mercado donde ejercer y los docentes especialistas ganan 2 años, lo cual puede producir un fuerte impacto en el stock de docentes. En relación a esto el CPEIP recomienda que diseñe un postítulo para apoyar a los profesores de Enseñanza Media en didáctica de las disciplinas para ejercer en 7º y 8º actuales. Para ello el CPEIP propone elaborar perfiles de egreso que permitan determinar la malla curricular adecuada para una formación disciplinaria y

pedagógica especializada, considerar los referentes curriculares y de desempeño (mapas de progreso, marco curricular, programas de estudio, marco para la buena enseñanza y Estándares Formación Inicial Docente) y mencionar en el título la especialización obtenida (CPEIP, 2009).

(iii) Formación pedagógica para profesionales no docentes: la LGE establece un plazo de 3 años, extendibles a 5, para que profesionales no docentes hagan clases. Para el caso particular de la Educación TP el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (Informe Final 2006, p.219) propone: “Establecer la exigencia de formación pedagógica para todos los profesores que se desempeñen en la educación TP. Esta recomendación debe implementarse gradualmente y con flexibilidad, según evolucione la oferta de programas de formación pedagógica dirigidos a profesores de especialidades TP”. En virtud del cambio de estructura y de la nueva normativa contemplada en la LGE, el CPEIP recomienda la formación pedagógica también para quienes hagan clases en CH (CPEIP, 2009).

Frente a estas condiciones, la formación pedagógica para estos profesionales debe cumplir con dos objetivos. Por una parte, debiera permitirles recibir la formación pedagógica al mismo tiempo que realizan su labor en las aulas. Por otra, el costo alternativo de hacer los cursos debiera ser menor que el no hacerlos. Para alcanzar estos objetivos, será importante ofrecer un conjunto de cursos de formación pedagógica lo suficientemente competitivos y atractivos para que estos profesionales continúen ejerciendo en el aula después de los 5 años de ejercicio, pues la principal limitante para el perfeccionamiento de estos profesionales no docentes son los estudios de posgrado a nivel de costo alternativo. Sería importante considerar que cualquier proceso de formación pedagógica para profesionales no docentes no sobrepase la carga y el tiempo de estudios de los planes de posgrados.

(iv) Capacitación docente en uso de TIC's: para que los alumnos puedan aprender nuevos enfoques sobre la utilización de las TIC's en sus actividades escolares, en sus procesos de aprendizaje y en su vida cotidiana, es necesario contar con un docente que sea capaz de dar un paso más allá en la utilización de las TIC's. Por lo tanto, se hace indispensable que los docentes tanto activos como en formación inicial, sean capaces de adquirir los conocimientos y habilidades necesarias para poder responder a estas nuevas demandas que se le hacen a la escuela en temas de tecnologías de la información y comunicación. Resulta positivo el que el programa INICIA contempla instrumentos para evaluar las competencias computacionales de los egresados de las carreras de pedagogía.

Un caso de interés al respecto es el de Francia, donde la introducción de las TICs ha sido acompañada de un conjunto de iniciativas de capacitación de docentes con el objetivo de que éstos tomen conciencia de que su papel en el aula está siendo transformado progresivamente con la aparición de las TICs, cambio que impacta tanto en el proceso de enseñanza como en la organización del aula. Para hacer frente a estos nuevos escenarios se han desarrollado dos proyectos. El proyecto PrimTICE, lanzado el año 2004, que hizo posible el desarrollo de una biblioteca con material multimedia clasificado por disciplina y por tema para ser utilizado como herramienta por los maestros en las escuelas (PrimTICE, 2009). Para el nivel secundario, la base de

datos EDU'Bases entrega una listas de prácticas de enseñanza académica, que se puede buscar de acuerdo al nivel de la educación y tema del currículum, según el tipo de actividad y la asignatura (SDTICE, 2006).

(v) Competitividad docente: como se ha venido señalando en éste y en el Informe Diagnóstico, se requiere estudiar medidas para atraer y retener a los jóvenes más competentes en las carreras de pedagogía. Dentro de las fórmulas recomendadas está establecer incentivos monetarios como becas para los programas de pedagogía, ofrecer bases salariales atractivas para su ejercicio, mejorar las condiciones de empleo y capitalizar el exceso de oferta de profesores de modo de hacer la profesión docente un mercado laboral más competitivo (OCDE, 2005). También se recomienda tomar medidas para mejorar la imagen y el estatus de la docencia y transformar la profesión docente en una carrera atractiva. Entre las medidas para lograrlo se recomienda implementar campañas de marketing social que mejoren la percepción de la población sobre la figura del docente (Barber y Mourshed, 2007).

Entre las políticas dirigidas a clases particulares de docentes o centros escolares, destaca el ampliar la reserva de profesores potenciales para aumentar la competencia, flexibilizar los mecanismos de incentivos, mejorar las condiciones de ingreso para los profesores nuevos y estudiar de nuevo el equilibrio entre la proporción de estudiantes y de docentes.

(vi) Certificación Docente: la experiencia internacional (OCDE 2005; Barber y Mourshed, 2008) señala que la certificación de las competencias de los docentes es una importante herramienta para asegurar la calidad de la educación. En Chile, el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (Informe Final 2006, pp.177-178) indicó la necesidad de establecer un examen de habilitación para ejercer la docencia en el sistema escolar y la Ley de Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior establece que la responsabilidad de esto recae en el Ministerio de Educación. No obstante, el consejo no logró acuerdo sobre la idea de certificar a todos los docentes que ejercen en el sistema, pero concordó en la necesidad de que al menos se certifiquen los próximos egresados de las carreras de pedagogía.

Dentro de los componentes del programa INICIA, implementado con carácter piloto en 2008, está la "Evaluación Diagnóstica INICIA" que tiene por finalidad evaluar los conocimientos y competencias de los egresados de los programas de pedagogía. Sin embargo, la limitante que tiene este diagnóstico, además de que es voluntario, es que sólo apunta a entregar información relevante para que las instituciones a cargo de la formación inicial docente puedan desarrollar acciones de mejoramiento y no le da señales al sistema escolar sobre las competencias individuales de los docentes egresados. En este sentido, esta evaluación diagnóstica va en la dirección correcta, pero mientras no sea una evaluación vinculante, el alcance de sus resultados será limitado.

En esta línea, una experiencia interesante para incentivar que los docentes entren a procesos de certificación y que han mejorado la valoración hacia la profesión docente es la del programa de certificación de docente londinense "Chartered London Teacher Status" que es analizado más detalladamente en el Informe Internacional Comparativo. Este programa tiene por objetivo

estimular, identificar y extender buenas prácticas docentes, y contribuir a atraer y conservar líderes pedagógicos en la profesión por medio de la certificación de competencias.

2.3.- *Ámbito de la Evaluación.*

Dada las limitaciones de la evaluación de la EM descrita en los antecedentes, la nueva EM de 6 años representa una oportunidad para diseñar un sistema que complemente temporalidad, periodicidad, cobertura y áreas de aprendizaje. Uno de los factores relevantes de las evaluaciones de “alta consecuencia” como es el SIMCE, radica en que éstas son las que tienen mayor posibilidad de conducir la práctica docente por sobre los estándares curriculares y de aprendizaje (Hamilton 2008, p. 5)¹⁸. Con ello, este tipo de evaluaciones son una excelente herramienta para la política educativa que busca mejorar la calidad de los aprendizajes y del ejercicio docente. Adicionalmente, representan un componente fundamental para la rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos.

Los lineamientos que a continuación se presentan toman en consideración las recomendaciones de la Comisión SIMCE mencionada en la sección anterior y las llevan a la particularidad de la educación secundaria, sobre la base de dos principios. El primer principio alude a que la temporalidad y la posición estratégica de las evaluaciones a lo largo de los 6 años de la EM debe ser reconsiderada, dado que la prueba de 8° básico deberá evaluar la EM y la prueba de 2° medio pasará a evaluar el cuarto año de EM, que debiera incluir una formación general más extensa. El segundo principio apunta a la cobertura curricular de la EM como un todo y sugiere establecer mecanismos evaluativos que permitan medir el nivel de los aprendizajes y de las competencias adquiridas por los estudiantes en relación a la totalidad del currículum y no solamente a lenguaje y matemática, los dos sectores que evalúa en la actualidad.

Recomendaciones.

(i)-Modificar SIMCE de 8° básico: a fin de asegurar la comparabilidad de los resultados del SIMCE en el tiempo, se recomienda mantener la evaluación de 8° básicos. Sin embargo, esta prueba debe ser ajustada para transformarla en una evaluación de medio término del ciclo medio.

(ii) Modificar SIMCE de 2° medio: bajo el criterio de asegurar la comparabilidad de las evaluaciones en el tiempo, se recomienda ajustar la evaluación de 2° medio y transformarla en una evaluación de final del ciclo medio inferior, antes de la especialización.

(iii)-Evaluación de resultados al final del ciclo medio: dado que la última prueba nacional obligatoria a la que se someten los estudiantes de la EM en nuestro país es la prueba SIMCE que se aplica en 2° medio, queda sin evaluar la calidad de los aprendizajes de los dos últimos años de este nivel educativo, que son de especialización ya sea CH o TP. Para determinar la calidad de la

¹⁸ Cabe señalar que la distinción que hacemos entre pruebas de alta y baja consecuencia es a nivel de sistema y de consecuencias para el establecimiento. A nivel de alumno, una prueba de alta consecuencia puede ser un examen que le permite pasar de grado y una prueba de baja consecuencia sería una evaluación formativa. La PSU es una prueba de alta consecuencia para los estudiantes y baja para sus establecimientos.

educación secundaria entregada hasta el egreso de sus estudiantes sería recomendable aplicar una prueba al final del ciclo¹⁹.

Actualmente, muchos establecimientos usan como criterio la PSU para determinar la calidad de los aprendizajes de sus egresados. Sin embargo, a pesar que esta prueba cubre cerca del 70% del currículum de la educación media, tiene por objetivo evaluar aprendizajes predictivos para el éxito en la prosecución de estudios post secundarios. De esta manera, se relevante establecer una prueba que permita evaluar de manera más amplia los aprendizajes de los estudiantes al final de su educación secundaria.

(iv) Establecer mecanismos que aseguren la cobertura curricular: con evaluaciones de alto impacto como el SIMCE, se corre un riesgo muy alto de empobrecer los aprendizajes para lograr buenos desempeños de los estudiantes en esta evaluación. Esto resulta más riesgoso en el caso de la EM, puesto que en este nivel educativo el SIMCE sólo se examina lenguaje y matemática. No obstante, no se puede desconocer que a su vez, estas evaluaciones aseguran al menos un mínimo de cobertura curricular para los estudiantes que estudian en establecimientos con una fuerte precariedad educativa. A pesar de ello, es necesario establecer un sistema evaluativo que logre una cobertura curricular mayor que la mínima medida por el SIMCE, en la línea de lo recomendado por la Comisión SIMCE. Dentro de las recomendaciones que formula esta Comisión, y considerando que puede ser sistema muy complejo y costoso, se recomienda desarrollar pruebas paralelas a nivel muestral como lo hace PISA en los países, y a su vez, evaluar aleatoriamente algunos subsectores curriculares adicionales a lenguaje y matemática, como ciencias sociales, física, química, educación tecnológica y TICs, de modo de mantener la atención de los establecimientos permanentemente sobre todo el currículum. Por otro lado, y en conexión con la propuesta de una evaluación al final de la media, es necesario establecer evaluaciones que midan el perfil de egreso de los estudiantes de la EM a fin de alinear los contenidos curriculares con las competencias que resulten más relevantes para la vida futura de los estudiantes, en el mundo del trabajo o de la educación superior.

(v) Medición del valor agregado: el año 2003 la Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación sugiere que el SIMCE “estudie en mayor profundidad si la opción técnica más recomendable es la medición de valor agregado o si es suficiente con reportar el progreso en términos de porcentaje de alumnos que avanza de un estándar de desempeño a otro en la medición siguiente” (SIMCE 2003, p.61). Asimismo, sugirió estudiar la factibilidad de introducir una escala integrada de puntajes que facilitara a los establecimientos la comparación consigo mismos y que también diera cuenta de los progresos que se logran con los alumnos a lo largo de su proceso escolar (Ibid). En respuesta a estas recomendaciones, actualmente el SIMCE está realizando un proyecto piloto para medir el valor agregado de los aprendizajes de los estudiantes. Esta iniciativa busca generar indicadores más justos y válidos para medir la calidad de

¹⁹ La Comisión para la FP recomendó la evaluación de los alumnos al finalizar TP (Informe Comisión para la Formación TP, 2009).

la educación impartida por las escuelas. Para el año 2010 el SIMCE entregaría los primeros resultados de valor agregado de las escuelas que tienen 8° básico. Por lo tanto, el desafío en esta línea va estar en lograr que dicha información vuelva a las escuelas de manera apropiada y oportuna para mejorar las prácticas pedagógicas y de gestión. Como se señala en el Informe Internacional Comparativo, es necesario que este tipo de información se cruce con las evaluaciones docentes de modo de identificar la efectividad de la enseñanza tanto de profesores como de los establecimientos.

3.- Desarrollo de una política integral y coherente para la EM.

La tercera prioridad de política se refiere a la calidad de la política e implica contemplar algunos componentes o condiciones indispensables para que la implementación de las políticas y programas resulte efectiva y se obtenga el impacto buscado, es decir, que sean incorporadas en las prácticas de los sostenedores, directivos, profesores y de las escuelas en general. Estas condiciones son, que la política sea integral y coherente, que se cuente con instrumentos de regulación y control apropiados, que los ejecutores del nivel local cuenten con el apoyo técnico que necesitan, que los sostenedores tengan claras sus responsabilidades técnicas y rindan cuentas por los resultados obtenidos, que se cuente con los recursos apropiados y con información oportuna y rigurosa sobre los resultados de las políticas y programas.

Como se vio en los antecedentes, para lograr los objetivos buscados con efectividad y eficiencia, la política educativa para la EM debe responder a ciertas características básicas que aluden a su calidad, como son la integralidad y la coherencia (BID, 2006, p. 17)²⁰. La **integralidad** tiene que ver con que las medidas y programas privilegian una visión de conjunto sobre el sistema, cubriendo todas las áreas prioritarias y llegando a todos los liceos, no solo los focalizados. Intervenir el todo y privilegiar la visión de conjunto, por sobre las estrategias utilizadas hasta ahora, de intervenir por partes y de distribuir el apoyo técnico y los recursos de manera focalizada²¹. Responder a la pregunta por **la coherencia** de la política para la EM como un todo, implica dar cuenta de si el conjunto de medidas y programas, de normas e incentivos, hacen sentido entre sí y son coherentes con los objetivos mayores del nivel educativo en cuestión (Balfanz *et al*, 2009). La coherencia alude a la cualidad de la política que se caracteriza por tener todos sus componentes alineados en función del cumplimiento de los objetivos prioritarios así como a su compatibilidad con políticas afines y que éstas son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores

²⁰ Un estudio sobre los procesos de diseño de políticas públicas encontró que el impacto de las políticas depende no solo de su contenido específico ni de su orientación concreta, sino también y muy especialmente, de algunas características genéricas que afectan su calidad, entre las que se incluyen la estabilidad, la adaptabilidad y la coherencia (BID, 2006).

²¹ Aludiendo a las nefastas consecuencias de la estrategia de intervenir por partes que ha caracterizado a la forma de hacer política educativa durante los últimos 30 años en Chile, se ha dicho que “Nuestra institucionalidad educativa está enferma de vínculos débiles e incoherencias, fruto histórico de proceder por partes, buscando el logro de equilibrios parciales” (Cox, 2007).

que participan en su formulación e implementación (BID, 2006)²². Además de la integralidad y coherencia, la política debe contemplar al menos los componentes que se describen a continuación.

3.1.-Mecanismos regulatorios y rendición de cuentas.

El marco legal de la segunda mitad del 2000 introduce nuevos mecanismos de rendición de cuentas para regular la calidad del sistema educativo. Los mecanismos tienen como propósito que los participantes del sistema educativo sepan lo que se espera de ellos y tengan metas en sus respectivos ámbitos de acción – estándares - , que el progreso hacia esas metas sea medido – evaluación - y que se recompense el éxito y se tomen medidas correctivas para superar los fracasos – rendición de cuentas - (Barber, 2004). Básicamente se trata de un circuito compuesto por los estándares, la evaluación y las consecuencias, al que se agrega el apoyo técnico para fomentar el mejoramiento (Hamilton, 2008) y la dupla autoevaluación y evaluación externa de escuelas (Hopkins, 2007a).

La literatura muestra tanto aciertos como desaciertos de las políticas basadas en estándares. Los desaciertos apuntan a la necesidad de complementar los estándares de aprendizaje con apoyo a los docentes, recursos para implementar estrategias de mejoramiento y la autoevaluación de escuelas, todos los cuales forman parte de las políticas en Chile (Espínola y Claro, 2009). Los aciertos muestran que, dado que los estándares son el piso mínimo, éstos contribuyen a mejorar los resultados educativos de “abajo hacia arriba” (Darling-Hammond, 2007). Mejoran las escuelas que atienden a estudiantes desventajados y ayudan a los profesores con preparación insuficiente.

En el caso de la EM, los estándares están representados por el marco curricular, el MBE, MBD y SACGE, pero hay vacíos importantes en relación a la evaluación del logro de estos estándares y a las consecuencias asociadas. Como se mencionó, la única evaluación externa aplicada por el SIMCE se lleva a cabo en 2° EM, lo cual no representa un mecanismo efectivo como rendición de cuentas. La PSU es una evaluación que tiene consecuencias para algunos establecimientos, pero en ningún caso para todo el sistema escolar. Al no ser evaluado el logro de los estándares curriculares al final del ciclo medio, no hay consecuencias asociadas, y se interrumpe el ciclo virtuoso de la rendición de cuentas que el marco legal busca instaurar y que podría actuar como incentivo para mejorar la EM.

Adicionalmente, tampoco hay mecanismos para establecer responsabilidad por la deserción de muchos estudiantes antes de completar el ciclo ni por el destino de los estudiantes una vez que terminan la EM²³. Nadie es responsable de dónde se insertan los graduados de la EM, en qué tipo

²² El informe de la OECD de 2004 puso énfasis en la falta de coherencia del marco regulatorio y su consiguiente incapacidad para producir los efectos buscados de calidad y equidad, según la cual la elección de escuelas por las familias y la competencia por alumnos entre los establecimientos no produce los efectos esperados por falta de alineación entre los distintos mecanismos de control de la calidad (OECD, 2004).

²³ A diferencia de la Educación Media Científico Humanista (EMCH), la Educación Media Técnico Profesional (EMTP) cuenta con mecanismos para la rendición de cuentas. Sólo la EMTP realiza algún seguimiento de sus egresados y asimismo, cuenta con un sistema voluntario de acreditación de especialidades, a cargo de ChileCalifica, el que contempla entre los criterios para la acreditación de especialidad, “...que los establecimientos presenten los resultados de egreso, práctica y titulación de la especialidad que postula a la acreditación”. Para ser acreditadas las especialidades

de trabajos o de estudios superiores se insertan, qué nivel de salarios reciben o cuánto tiempo permanecen en un determinado trabajo, todo lo cual depende de manera importante de las competencias y de la relevancia de la EM que recibieron.

La experiencia internacional ofrece múltiples evidencias acerca de la complejización de los indicadores para la rendición de cuentas, como es el caso de las escuelas secundarias que deben rendir cuentas en función de indicadores más amplios que solamente los resultados de las pruebas externas, incluyendo tasas de deserción, porcentaje de alumnos que acceden a la educación terciaria y tasas de empleo de los egresados (Roderick, 2006, p. 48). En este contexto, se recomienda analizar la implementación de un sistema de rendición de cuentas específico para la EM que contemple al menos los siguientes indicadores adicionales a los ya instalados en el sistema: (i) evaluación de los aprendizajes al final de la EM, (ii) tasas de deserción a lo largo de la EM, (iii) tasas de acceso a distintos niveles de educación terciaria y (iv) tasas de empleo de los egresados. Todos ellos son indicadores que permitirían establecer las responsabilidades de los sostenedores y de las escuelas por la calidad de la trayectoria escolar de los estudiantes y por la calidad de su inserción post-secundaria.

3.2.-Apoyo técnico para el nivel local y las escuelas.

Cuando se cuenta con mecanismos de rendición de cuentas basados en estándares como los mencionados arriba, el logro de los estándares impone una presión importante sobre los actores, sobre todo en aquellos a los que les resulta más difícil cumplir con las exigencias. Los estándares que se definen como metas a cumplir, la información pública sobre el grado de cumplimiento de las metas y las consecuencias asociadas, como la publicación de los resultados SIMCE, son todos elementos que ponen presión sobre los actores y al contrario de los que se pretende, pueden afectar negativamente su desempeño. Para contrarrestar estos efectos negativos se recomienda que desde el nivel central y los niveles intermedios se asegure el apoyo técnico que las escuelas necesitan para resolver los aspectos deficientes y enfrentar las presiones con soluciones concretas.

El nuevo marco regulatorio que se propone en el proyecto de ley SNAC es claro en cuanto a los elementos de presión que introduce en el sistema, pero presenta debilidades y silencios respecto del apoyo que se requiere para que la presión resulte productiva y no paralizante (Espínola y Claro, 2009). Las disposiciones que contempla la ley no implican cambios sustanciales respecto de los mecanismos de apoyo existentes, como la supervisión y la Asistencia Técnica Externa (ATE), los que no han resultado del todo efectivos²⁴. La supervisión tradicional del Mineduc es débil

TP, deben proveer esta información al acreditador (Informe Comisión para la Formación Técnico Profesional, 2009; Chilecalifica, 2009 Proceso de Acreditación de Especialidades EMTP). Con ello, se han sentado las bases para la regulación de su calidad y capacidad para responder a demandas.

²⁴ El Mineduc introdujo en la década del 2000 la modalidad de apoyo a través de agencias externas especializadas, las que prestan Asistencia Técnica Educativa (ATE) a solicitud de las escuelas que la necesiten. Esta modalidad ha funcionado en paralelo con el sistema de supervisión. Aún cuando se han recogido evidencias que muestran que los cambios introducidos por las agencias externas no perduran más allá de la permanencia de las agencias, tanto la Ley SEP como la ley SNAC contempla la ATE independiente como un pilar fundamental de la propuesta, con lo que se está corriendo un riesgo que será necesario evaluar a lo largo de la implementación de este mecanismo (González *et al*, 2009).

técnicamente, tiene baja capacidad de cobertura y arrastra con una tradición más ligada a la fiscalización que al apoyo técnico (Navarro *et al*, 2002). La ATE por su parte, se distribuye muy desigualmente en el territorio nacional y no se ha comprobado que sus efectos perduren más allá de la intervención de apoyo (Muñoz y Vanni, 2008). El proporcionar apoyo a las escuelas implica reconocer que el solo decir a los docentes lo que se espera de ellos a través de los estándares no es suficiente como para inducir el cambio (Hamilton, 2008; Elmore, 2008). Así, la utilización combinada de estrategias de presión y apoyo permiten a los actores aceptar la presión y reducir sus consecuencias adversas (Sotomayor y Dupriez, 2007; Abufhele y Valenzuela, 2009).

La evaluación de escuelas como una forma de apoyo: en el marco del Sistema de Calidad de la Gestión Escolar (SACGE), muchos liceos han incorporado el autodiagnóstico en sus prácticas. La novedad que introduce la ley SNAC es la evaluación externa²⁵. Ambos componentes van de la mano en el sistema de regulación de la calidad y en conjunto contribuyen a completar un círculo de mejoramiento en las escuelas. Sin embargo, hay riesgos en la utilización de estos mecanismos, que es necesario observar. La experiencia muestra que un énfasis fuerte en la evaluación externa puede conducir a un aumento de corto plazo en los puntajes de las pruebas, pero este aumento es temporal y va seguido de una disminución en el mediano plazo. Por otra parte, un énfasis en la autoevaluación sin contrapunto externo puede llevar a la autocomplacencia y a un desempeño muy desigual a través del sistema educativo (Barber, 2004).

Las recomendaciones van en la línea de implementar un sistema de evaluación externa para los liceos que tenga el doble objetivo de evaluarlos y de crear capacidades, para lo cual debe cumplir con ciertas características orientadas a la conformación de un sistema de alta calidad: (i) los evaluadores deben ser altamente especializados, con un perfil claro, con experiencia profesional y capacitados para apoyar técnicamente a los liceos hacia el cumplimiento de los objetivos prioritarios y los objetivos de cada establecimiento; (ii) las visitas evaluativas deben ser independientes del Mineduc; (iii) la frecuencia de las visitas evaluativas debe ser por lo menos 3 veces por año en el caso de las escuelas de mal desempeño; (iv) la visita se debe orientar no sólo a recoger datos sobre la escuela, sino que a proporcionar apoyo para que éstas realicen su autoevaluación y asistencia técnica para el análisis de los resultados de las evaluaciones y (v) se realice un monitoreo sistemático de la calidad de la evaluación.

3.3.-Descentralización de decisiones y responsabilidades.

Como se vio respecto de las estrategias para disminuir la deserción, éstas pueden resultar más efectivas si los sostenedores asumen responsabilidades más directas por los resultados a lograr. De igual forma, la implementación de la nueva estructura, el cambio a la EM de 6 años, puede resultar más ágil y efectiva si se descentraliza a los sostenedores las decisiones sobre cómo ajustar los cambios en función de la matrícula, la infraestructura y los recursos humanos disponibles.

²⁵ La inspección o evaluación externa de las escuelas puede resultar un instrumento de política educativa muy útil para obtener información de primera fuente y basado en la realidad de las escuelas, acerca de cómo se están implementando las políticas y programas y cómo reaccionan las escuelas a estas políticas (Barber, 2004).

A partir del 2000, se ha seguido la estrategia de ir incorporando progresivamente al sostenedor municipal en la conducción de las escuelas, asignándosele funciones técnicas como la contratación de ATE, el apoyo a la implementación de los Planes de Mejoramiento en las escuelas y los Planes de Superación Profesional en el marco del Modelo de Calidad de la Gestión Escolar. La evaluación de los directores en las que los sostenedores participan directamente, al mismo tiempo que les da instrumentos e información útil para contratar personal idóneo, asigna al sostenedor responsabilidades claves en el proceso de generación de calidad en las escuelas. Sin embargo, no es suficiente con incorporarlos al circuito de las decisiones técnicas, puesto que en muchos de los municipios no hay capacidad para asumir las nuevas funciones que el Mineduc les ha ido asignando. Es necesario proporcionar apoyo técnico en algunos ámbitos claves e implementar mecanismos para fortalecer la capacidad de gestión. Los ámbitos que requieren apoyo desde el centro son **el financiamiento, el apoyo técnico y la acreditación.**

En primer lugar, es necesario asegurar los recursos necesarios para apoyar técnicamente a las escuelas de manera efectiva. Cualquiera sea la responsabilidad técnica que recaiga en los sostenedores, deberá ir acompañada de los recursos para su ejecución. Veremos esto en la sección que sigue. En segundo lugar, en circunstancias que sabemos que la mayoría de los sostenedores tiene una debilidad técnica evidente y que cuentan con escasa experiencia en el establecimiento de una relación directa con las escuelas, será necesario proporcionar apoyo para contrarrestar esta deficiencia, en particular durante el primer tiempo de implementación de las disposiciones legales que los afectan. En un sistema en el cual se introducen nuevas relaciones potencialmente complejas, el rol del apoyo que las instancias intermedias reciban adquiere cada vez más importancia (Hopkins, 2007a). El carácter de este apoyo deberá ser materia de estudio, a fin de precisar su alcance. De la misma forma que para las escuelas el apoyo ayuda a equilibrar las presiones propias de la RBE, para los sostenedores también vale el principio del equilibrio entre la presión y el apoyo.

Finalmente, sería recomendable proporcionar a los sostenedores indicaciones claras sobre lo que se espera de ellos en el ámbito técnico y orientaciones sobre cómo lograrlo, como un marco de estándares de competencias técnicas y de gestión, el que podría derivar eventualmente en un instrumento para la acreditación de la gestión educativa de los sostenedores. Al igual que para el resto de los actores que operan el sistema educativo en el nivel local, se necesitan instrumentos a través de los cuales los sostenedores rindan cuentas por los resultados de su gestión, tanto en lo financiero como en lo educativo, que cuenten con estándares de desempeño que permitan eventualmente, iniciar un proceso de acreditación de sostenedores tanto públicos como privados.

La Ley de Educación Pública en preparación, debiera resolver éstas y otras ambigüedades institucionales que dificultan una administración eficiente y el alineamiento de las instituciones locales en torno al objetivo de mejorar la calidad de la educación. Cualquiera que sean las disposiciones que se aprueben respecto a la organización de las escuelas municipales en la ley de educación pública, se requiere fortalecer la capacidad de gestión de los administradores públicos y

privados de la educación para que se conviertan en contrapartes efectivas de las nuevas políticas y prácticas de rendición de cuentas y control de calidad.

3.4.-Financiamiento apropiado.

La primera consideración que hay que hacer respecto al financiamiento apropiado para la EM es que los recursos apropiados son los que se necesitan para lograr estándares mínimos aceptables en todos los liceos. Luego que se asegure el piso mínimo del financiamiento necesario, recién es posible estimar los recursos adicionales para los estudiantes cuya educación resulta más costosa debido a sus condiciones especiales de vulnerabilidad o exclusión (OECD, 2007 y OECD, 2009). En este segundo nivel, el criterio es lograr la inclusión efectiva en el proceso educativo de todos los estudiantes, independientemente de su condición de origen o el tenor de su diversidad.

En el Informe Diagnóstico se concluyó que en Chile no se cuenta con estudios que estimen cuál es el costo efectivo de la EM que se quiere. De los recursos adicionales para los estudiantes más vulnerables se han encargado los programas focalizados y la SEP, pero lo hacen sobre un piso supuestamente muy bajo. Al respecto, sólo se cuenta con opiniones en el sentido de que las asignaciones que actualmente se traspasan a los establecimientos son insuficientes. Esta es una primera tarea que aún está pendiente. Respecto al gasto focalizado, la información que se recogió en el Informe Diagnóstico mostró que éste es insuficiente y que los programas focalizados adolecen de importantes errores de exclusión. También es recomendable estimar el costo que representaría la implementación de acciones efectivas para proporcionar el apoyo y los docentes adecuados a los estudiantes que están en riesgo de ser expulsados del sistema educativo. La OECD cuenta con estimaciones para sus países miembros, las que sugieren que *“...lo que se destaca es cuán perjudicial es tanto para las metas económicas como para las metas sociales, el fenómeno de la exclusión y el bajo rendimiento”* (OECD, 2009, p. 77). En países desarrollados fuera de la Unión Europea, se han documentado ampliamente los costos del fracaso escolar en términos de los mayores gastos involucrados en servicios de salud, justicia, penitenciarios y otros servicios sociales tanto preventivos como remediales. También se ha estimado los costos de la inferior productividad de las personas sin escolaridad completa. En Chile, contar con información sobre los costos alternativos de la exclusión educativa puede ser un argumento frente al Ministerio de Hacienda en eventuales negociaciones por recursos adicionales para la EM.

Por lo pronto, sería recomendable considerar la extensión de la Subvención Escolar Preferencial a la EM y contemplar valores que resulten suficientes para las reformas que se necesitan en materia de programas de inclusión. La nota de cautela en relación a este instrumento es respecto al factor de concentración que premia a escuelas con poblaciones estudiantiles homogéneas en cuanto a sus condiciones de origen, lo cual, siguiendo la información que arrojan los datos de PISA y analizada en el Informe Diagnóstico, es una de las variables importantes que determinan los persistentes bajos resultados en los países. También sería interesante considerar la entrega de los recursos a través de convenios de desempeño con los sostenedores.

3.5.-Evaluación de las políticas.

El último punto que es necesario levantar respecto a la calidad de la política para la EM, pero no el menos importante, es el de la evaluación de las políticas y programas implementados como un requisito indispensable para una toma de decisiones basada en evidencia por sobre las decisiones en las que priman los intereses corporativos, ideológicos o puramente políticos. La información basada en evidencias facilita el diálogo entre grupos de interés e incluso entre los distintos intereses entre grupos puramente técnicos. Para lograr una política de calidad, integral y coherente, resulta esencial contar con evaluaciones que muestren los resultados de las políticas después de un tiempo de su implementación. Preguntas que resultan pertinentes frente a los resultados de las políticas implementadas son, entre otras, ¿Se obtienen los resultados para los cuales la política fue implementada? ¿Cuál es la magnitud del impacto alcanzado por las políticas? Y ¿Los resultados obtenidos justifican el costo de implementación de la política?

Un aspecto común a las políticas en educación es que casi siempre hay pocos recursos disponibles o éstos resultan menores a las necesidades detectadas (OECD, 1996). El caso de Chile no es una excepción. Frente a esta realidad, resulta más fundamental aún contar con información sobre los resultados y sobre la efectividad de las políticas. Dado que la evaluación de las políticas tiene un costo que, según las metodologías que se implementen puede representar un porcentaje importante del costo total de la política, resulta recomendable contemplar la evaluación desde antes de la implementación. Una vez que se implementa un programa resulta muy difícil diseñar una evaluación confiable y que aporte información útil como para reorientar el curso del programa.

Según un informe del Banco Mundial, *“Chile no cuenta con mecanismos formalmente establecidos para evaluar el impacto de las políticas y los programas educativos”* (Banco Mundial, 2007). A lo largo de este documento se analizan algunos ejemplos de cómo la mayor parte de los programas se implementan sin contar con información contundente sobre los resultados posibles y más aún, cómo algunos programas arrojan resultados poco promisorios y aún así, se continúa con su implementación sin reformulaciones y ajustes que podrían mejorar los resultados. Frente a estos antecedentes, la incorporación de mecanismos que permitan la evaluación sistemática del impacto de la política del nivel medio contribuiría seguramente a su integralidad y coherencia.

Conclusiones.

El mundo externo en el que les tocará desempeñarse a los egresados de la educación media (EM) está cambiando mucho más rápido que la capacidad de ajuste que tiene el sistema escolar para responder a esta demanda. El sistema necesita incorporar capacidad técnica para una revisión y evaluación permanente de las políticas y para realizar ajustes de manera periódica. También necesita contar con mecanismos e instrumentos de política que permitan la transferencia de los ajustes al sistema escolar y a las prácticas de los liceos de manera ágil y oportuna.

Entre los grandes logros en materia educativa que Chile puede ostentar está el de la masificación de la EM en un corto período de tiempo. Sin embargo, este crecimiento ha traído consigo efectos secundarios articulados entre sí, como un aumento de la heterogeneidad de estudiantes en las escuelas, con lo que resulta más costoso educar, resultados de aprendizaje persistentemente estancados y una baja capacidad del sistema para retener a los estudiantes en los liceos, particularmente a los “recién llegados” a la secundaria, como son los jóvenes de menores ingresos y más bajo capital cultural. El cambio de estructura que agrega dos años a la EM representa una oportunidad que resultaría aconsejable no desaprovechar para resolver estos aspectos que están pendientes en cuanto a la capacidad de conducción y de mejoramiento de la EM como un todo. Sin descuidar la necesidad de agregar valor a los procesos educativos en la EM, este nivel educativo debe transitar desde un sistema que se plantea como una extensión de la educación básica, a un sistema que proyecta a los estudiantes hacia la vida post secundaria y que prepara a una población de jóvenes cada vez más heterogénea y diversa para la vida adulta y para el aprendizaje a lo largo de la vida.

En este documento se han entregado algunos lineamientos para analizar posibles cursos de acción para mitigar los efectos de la masificación y para asegurar aprendizajes relevantes y la adquisición de las competencias que preparan a los jóvenes para la vida post secundaria. Los lineamientos propuestos descansan sobre las evidencias analizadas en el Informe Diagnóstico que muestran el alto nivel de segmentación de nuestro sistema educativo y el impacto negativo que tiene en el rendimiento no sólo de los estudiantes de manera individual sino en los resultados generales que alcanzamos como país. La alta segmentación entre escuelas y la homogeneidad al interior de las mismas son factores que minimizan el factor escuela en los resultados de aprendizaje y por lo tanto opacan los efectos que podría tener la labor pedagógica. En esta línea, el documento busca entregar elementos de análisis para una discusión sobre la EM que es urgente sostener. No se trata de un documento de política sino de uno en el que se plantean problemas, se analizan evidencias, se proponen conceptos claves y se formulan distintas opciones para el análisis técnico y para la toma de decisiones de política.

Se propone desarrollar la discusión sobre la EM en torno a tres prioridades de política, las que se orientan a la solución de los problemas más agudos detectados en el diagnóstico. Las prioridades de política son, en primer lugar, lograr la completación universal de la EM en el mediano plazo. El logro del acceso y la cobertura universal, objetivo prevalente en la década del noventa, ya no es suficiente y es necesario asegurar que la gran cantidad de jóvenes y adolescentes que han cumplido el sueño de llegar a la EM, logren terminarla en el sistema regular. Mejorar las tasas de completación requiere un despliegue de acciones coordinadas entre el Mineduc, los sostenedores, las escuelas y la comunidad. En el documento se entregan lineamientos e ideas acerca de lo que es posible hacer en cada uno de estos niveles de la administración educativa y de cómo integrar a la comunidad más próxima y a la sociedad civil como un todo en este esfuerzo.

La segunda prioridad de política es asegurar que los estudiantes adquieran los conocimientos y las competencias que necesitan para una inserción exitosa en su vida post secundaria. La meta aquí es transferirles competencias que los habiliten para acceder a cualquiera que sea su opción post

secundaria, ya sea en el mundo laboral o en la educación terciaria. Las intervenciones necesarias para lograr esta meta abarcan un amplio espectro y son de alta complejidad, dado que comprometen los diversos ámbitos que definen la transmisión educativa como son el currículum las condiciones de su transmisión en la sala de clases y la evaluación de los aprendizajes adquiridos. En relación a las condiciones de transmisión educativa o la pedagogía, los lineamientos se enfocaron sobre la formación de los profesores, sumándose así al consenso más o menos generalizado de que es un sistema que debe ser mejorado de manera sustantiva. Aquí se analizan distintas alternativas de acciones para cada uno de estos ámbitos de la transmisión educativa.

Debido a la complejidad de las acciones involucradas en las dos primeras prioridades de política, resulta conveniente plantear un horizonte de mediano plazo para lograr su completa implementación. Este horizonte de mediano plazo podría estar determinado por el plazo que ha dado la legislación para la implementación de la estructura de 6 años para la educación básica y para la EM, respectivamente. Según este plazo, en el 2020 la EM debería estar en un pie distinto y más ambicioso, después de haber logrado las metas de completación y relevancia de los aprendizajes.

Finalmente, para lograr las prioridades señaladas arriba, se necesita contar con una política integral y coherente para este nivel educativo y de igual forma, se requiere contar con instrumentos de política para una efectiva transmisión al sistema y a las escuelas de los cambios que se propongan. Desde esta perspectiva, los lineamientos que se formulan para esta prioridad de política, como son mecanismos de regulación más efectivos, mayores responsabilidades y rendición de cuentas para los sostenedores, apoyo al nivel local y las escuelas, financiamiento apropiado y evaluación de impacto de las políticas, son acciones instrumentales para el logro de las anteriores prioridades, por lo cual deben ser implementadas en el más breve plazo. En base a estos lineamientos se podrá plantear una discusión que sitúe a la EM a la par con las expectativas de crecimiento y de competitividad que el país ambiciona y con la calidad de vida y el bienestar para las personas a las que aspiramos como sociedad.

Referencias Bibliográficas.

- Abufhele, V. y Valenzuela, J.P., (2009). *Estándares de Calidad para Asistencia Técnica Educativa: Creación del Sistema de Registro, Monitoreo, Evaluación y Certificación de los Servicios de Asistencia Técnica Educativa a establecimientos educacionales*, Proyecto FONDEF D06i1038, Documento de Trabajo.
- Aguilera, O. (2007) *Sistematización sobre Juventud y Educación. Coordinación Nacional del Nivel de Enseñanza Media*. División de Educación General. Santiago: MINEDUC
- Alvarez, B., Gillies, J. & Bradsher, M. (2003) *Beyond Basic Education: Secondary Education in the Developing World*, Academy for Educational Development. Washington, D.C. : World Bank Institute. En:
<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37229AlvarezGilliesBradsher.pdf>
- Avalos, B. (2003). La formación de profesores y su desarrollo profesional. Practicas innovadoras en busca de políticas. El caso de Chile. En Cox, C. (Editor), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Universitaria. Pp. 559-596.
- Avalos, B., 2009, *Políticas para una mejor formación docente*, presentación en el Tercer Seminario-Taller CIAE –UNICEF: "Formación Inicial Docente: ¿Vamos por el Camino Correcto?", 5 de octubre de 2009.
- Aylwin, M. (2003). 12 años de escolaridad obligatoria: un hito en la historia de Chile. En: Bellei, C. y Fabiane, F., (Eds.), *12 años de escolaridad obligatoria*. Santiago: LOM Ediciones, PIIE/UNICEF.
- Baeza, J. (2006). Demandas y organización de los estudiantes secundarios: una lectura sociológica más allá de fronteras y análisis coyunturales. En publicación: *Investigaciones Ceju* . CEJU. Centro de Estudios en Juventud. UCSH. En:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/chile/ceju/demandas.pdf>
- Balfanz, R. & West, T., (2008). *Raising Graduation Rates: A Series of Data Briefs*. Center for Social Organization of Schools: Johns Hopkins University.
- Balfanz, R. (2007). *What your community can do to end its Dropout Crisis: Learning from research and Practice*. Center for Social Organization of Schools, Johns Hopkins University.
- Balfanz, R., Horning Fox, J., Bridgeland, J.M. & McNaught, M. (2009) *Grad Nation: A Guidebook to Help Communities Tackle the Dropuot Crisis*. Everyone Graduates Center-Civic Enterprises: America's Promise Alliance.
- Barber, M., (2004). The Virtue of Accountability: System Redesign, Inspection and Incentives in the Era of Informed Professionalism, *Journal of Education*, Volume 185, Number 1.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). *Informe Final Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*. Santiago: Mineduc.

- Barber, M. y Mourshed, M., (2008) Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. (Informe McKinsey) Documento N° 41, PREAL, julio 2008. En: http://www.oei.es/pdfs/documento_preal41.pdf
- Bellei, C. & De Tomassi, L. (Eds.) (2000). La Deserción en la Educación Media, Ciclo de Debates: Desafíos de la Política Educacional. Santiago: UNICEF.
- Bernstein, B. (2005). *Clases, códigos y control. Tomo II: Hacia una teoría de las transmisiones educativas*. Madrid: AKAL.
- BID (2006). *La Política de las políticas Públicas: Progreso económico y social en América Latina, Informe 2006*. Banco Interamericano de Desarrollo-David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University.
- Brand, B. (2005) *Enhancing High School Reform: Lessons from Site Visits to Four Cities*. American Youth Policy Forum. En: www.aypf.org
- Brand, B. (Ed.) (2003). *Essentials of High School Reform: New Forms of Assessment and Contextual Teaching and Learning*. American Youth Policy Forum. En: www.aypf.org
- Bridgeland, J.M., Dilulio, J.J. & Burke Morison, K. (2006). *The Silent Epidemic: Perspectives of High School Dropouts*. A Report by Civic Enterprises. En: <http://www.lhsfuture.com/wp-content/uploads/2009/09/thesilentepidemic3-06.pdf>
- Cariola, L. y Meckes, L. (2008). Evolución del papel de la evaluación en la política educativa chilena. *En Revue internationale d'éducation Sèvres, L'école et son contrôle*, n° 48, Septiembre 2008. CIEP: Paris.
- CASEN (2003-2006) *Bases de dato: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*.
- Castells, M., (2001). *La Galaxia Internet, reflexiones sobre internet, empresa y sociedad*. Barcelona: Ed. Areté.
- Chilecalifica (2009). *Proceso de Acreditación de Especialidades EMTP*. Santiago: Mineduc.
- CIDE/Universidad Alberto Hurtado (2009). *VII Encuesta CIDE a actores de la educación*. Santiago: UAH.
- Comisión para la Formación Técnico Profesional (2009) *Bases para una Política de Formación Técnico-Profesional en Chile: Resumen Ejecutivo*. Santiago: Mineduc. En: <http://www.comisiontecnic.cl/>
- Comité Intersectorial de Reinserción Educativa (2006). *La Deserción Escolar en Chile: ¿Prioridad de la agenda educativa?* Santiago: MINEDUC/ Fundación Paz Ciudadana/UNAPAC. En: http://www.educacionparatodos.cl/documentos/43_desercion_escolar_en_chile_cuadernos_del_foro_nacional_educacion_calidad_para_todos.pdf
- Consejo Asesor Presidencial (2006). *Informe Final Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*. Santiago: Autor. En: Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación

- Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2008). Hacia una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad, Vol. II. En: <http://www.cnic.cl/>
- Cox, C. (2003). El currículum del futuro. *Revista Perspectivas*, Vol.4, N° 2. Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Física y Matemáticas, Universidad de Chile, Santiago.
- Cox, C. (2007) Educación en el Bicentenario: dos agendas y calidad de la política. *Pensamiento Educativo*, Vol. 40. Santiago: Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cox, C., (2009), Formación continúa de profesores: la hermana pobre de las políticas educacionales. En: Sotomayor, C. y Walker, H., (Eds.), *Formación Continua de Profesores: ¿cómo desarrollar competencias para el trabajo escolar?*. Santiago: Editorial Universitaria, pp. 13-23.
- CPEIP (2009). *Presentación "Cambio de estructura escolar y formación (inicial) docente"*. Santiago: Autor.
- de Cos, P.L. (2005). *High School Dropouts, Enrollment, and Graduation Rates in California*. California Research Bureau, 05-008. En: <http://www.library.ca.gov/crb/05/08/05-008.pdf>
- Cueto, S., (ed.), (2009). Reformas pendientes en la educación secundaria. Santiago: PREAL. En: <http://www.preal.org/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=Preal%20Publicaciones\Libros&Archi vo=Reformas%20pendientes.pdf>
- Darling-Hammond, L. (2007). *Evaluating No Child Left Behind. Education Policy and Reform*, The Nation.
- DEMRE (2008). *Prueba de Selección Universitaria*. En http://www.demre.cl/text/pdf/p2008/tablas_especif2008.pdf
- Departamento de Ingeniería Industrial (2006a). *Diagnóstico de la situación de los establecimientos que imparten Enseñanza Media y de las intervenciones realizadas: Identificación y Caracterización de los Liceos Críticos*. Santiago: Universidad de Chile/Ministerio de Educación.
- Departamento de Ingeniería Industrial (2006b). *Evaluación en profundidad de los programas de becas escolares de la educación básica y media: Informe Final*. Santiago: Ministerio del Interior/Ministerio de Educación.
- DIPRES (2006). *Evaluación en profundidad becas escolares educación básica y media Ministerio de Educación y Ministerio del Interior*. Universidad de Chile: Santiago.
- Elmore, R.F., (2008). When accountability in school doesn't work. En: OECD, *Improving school leadership*, Volume 2, p. 41.
- Espínola, V. y Claro, J.P. (2009) *El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad: Una Reforma Basada en Estándares, presentado en el Seminario CIAE –UNICEF: "Reforma basada en estándares y nuevos ciclos escolares: ¿avance hacia una educación de calidad para todos?"*, 24 de Septiembre, 2009. Por Publicar.

- Espínola, V. y Silva, M.E., (2009), *Competencias del sostenedor para una efectiva gestión del mejoramiento educativo en el nivel local*, En Foco N° 3, UDP/Expansiva/CPCE.
- Espínola, V., Chaparro, M.J., Fuenzalida, A., Silva, M.E. y Zárata, G., (2008). *Estructura Organizacional de la Administración Educativa Municipal para Asegurar la Efectividad del Apoyo y Seguimiento a Escuelas Vulnerables*, Proyecto FONIDE N° 39, Mineduc.
- Eyzaguirre, N., Marcel, M., Rodríguez, J. y Tokman, M. (2005). *Hacia la economía del conocimiento: el camino para crecer con equidad en el largo plazo*, Estudios Públicos, 97 (verano 2005). Santiago: CEP.
- Gary Holmes & Nick Hooper (2000). Core Competence and Education. *Higher Education*, Vol. 40, No. 3 (Oct., 2000), pp. 247-258.
- Gillies, J. (2003) Secondary Education and Work. En: Alvarez, B., Gillies, J. and Bradsher, M., *Beyond Basic Education: Secondary Education in the Developing World*. Washington, D.C.: AED/World Bank.
- González, C. y Bellei, C., Osses, A., Sotomayor, C., Telias, A. y Valenzuela, J.P., (2009). *Factores de Calidad de la Asistencia Técnica Educativa. Revisión de la literatura nacional e internacional*, Documento de Trabajo, CIAE/FONDEF.
- González, S. & Palma, J.F. (2008). *Acercamiento a la visión de los actores del sistema educativo respecto al conocimiento, implementación y efectividad de la Beca de Apoyo a la Retención Escolar en la Comuna de Cerro Navia*. Santiago: Instituto de Sociología, UC.
- Gopinathan, S. (2009). *Education in Singapore (with special reference to secondary education reform)*. Prepared for presentation at the Regional Meeting on Post-Basic Education (secondary education). Muscat, Oman 26-28 April 2009. Office of Education Research National Institute of Education Nanyang Technological University Singapore.
- Grindle, M. (2004). *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gysling, J. y Hott, D. (2009). *Cambio de estructura del sistema escolar, documento presentado en el Seminario CIAE –UNICEF: "Reforma basada en estándares y nuevos ciclos escolares: ¿avance hacia una educación de calidad para todos?"*, 24 de Septiembre, 2009. Por Publicar.
- Hamilton, L.; Stecher, B. & Yuan, K. (2008). *Standards-Based Reform in the United States: History, Research, and Future Directions*. California: RAND Corporation.
- Haney, W. (2001). *Revisiting the Myth of the Texas Miracle in Education: Lessons about Dropout Research and Dropout Prevention*. Lynch School of Education: Boston College.
- Hargreaves, L., Cunningham, M., Hansen, A., McIntyre, D., Oliver, C. and Pell, T. (2007). *The Status of Teachers and the Teaching Profession in England: Views from Inside and Outside the Profession*. Final Report of the Teacher Status Project, Department for Education and Skills, Research Report RR831A.

- High Schools of the Millenium (2000). *Report of the Workgroup*. American Youth Policy Forum. En <http://www.millenniumhs.org/>
- Hopkins, D., (2007). *Control de Calidad y Reformas a Gran Escala: Lecciones para Chile*. Santiago: Ministerio de Educación - BID – OECD.
- IBE-UNESCO (2009). *Issues and Challenges on Secondary Education: an inter-regional perspective*. Presentación en el Seminario: Regional Expert Meeting on Reform of Secondary Education in the Arab Region 26-28 April 2009, Muscat-Sultanate of Oman.
- IGD (2009). *Estudio Índice Generación Digital 2004 – 2008*. Santiago: Estudio Índice Generación Digital. En: http://www.educarchile.cl/UserFiles/P0001/File/CR_Articulos/IGD_2008.pdf
- Informe Comisión para la Formación Técnico Profesional (2009). Proceso de Acreditación de Especialidades EMTP. En: <http://www.chilecalifica.cl/califica/showNoti.do?noticia=674&barra=2&pagina=bajada-noticia-frame.jsp>.
- INJUV (2007). *Quinta Encuesta Nacional de Juventud*. Santiago: Instituto Nacional de la Juventud. En: <http://www.injuv.gob.cl/pdf/Vencuestaprensanoviembre.pdf>
- Kennely, L. & Monrad, M. (2007). *Approaches to Dropout Prevention: Heeding Early Warning Signs with Appropriate Interventions*. National High School Center at the American Institutes for Research. En: http://www.betterhighschools.org/docs/NHSC_ApproachestoDropoutPrevention.pdf
- Left Behind in America (2009). *The Nation's Dropout Crisis*. Center for Labor Market Studies.
- Leithwood, K., 2009, Conferencia sobre Liderazgo Directivo. Santiago, octubre de 2009.
- Lemaitre, M. J.; Cerri M.; Cox, C. y Rovira, C. (2003). La reforma de la educación media. En Cox, C. (Editor), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Universitaria. Pp. 317-374
- Levin, B. (2003). *Approaches to Equity in Policy for Lifelong Learning, Equity in Education*, OECD. En: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/16/38692676.pdf>
- Lopez, S. (2009). *Gallup Student Poll National Report*. America's Promise Alliance. En <http://www.gallupstudentpoll.com>
- Marshall, G. y Correa, L. (2001). *Focalización de Becas del Programa Liceo para Todos: Un Estudio Ecológico*. Santiago: UC.
- MINEDUC (2008). *Subvención Pro Retención – Año 2007*. División de Planificación y Presupuesto, Departamento de Estudios, Mayo de 2008. Santiago: Autor.
- MINEDUC (2009). Resguardo de Derechos para niños inmigrantes. En http://www.600mineduc.cl/resguardo/resg_disc/disc_inmi/inmi_conv.php
- 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.

- National High School Alliance (2005) *A Call to Action: Transforming High School for All Youth*. Institute of Educational Leadership, Inc. En: <http://www.hsalliance.org>
- Navarro, L., y Pérez, S. con Aránguiz, G., Molina, M. y Hernández, R., (2002). *Tendencias en supervisión escolar: la supervisión técnico-pedagógica en Chile*. IPE/UNESCO. En: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001292/129283s.pdf>
- National League of Cities (S/f). *Reengaging Disconnected Youth: Action Kit for Municipal Leaders*, Issue #7. Institute for Youth, Education and Families. En: www.nlc.org/iyef
- New Millennium Learners (NML) (2009) <http://www.nml-conference.be/>
- OCDE (2005). *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. En: <http://www.oecd.org/dataoecd/39/47/34990905.pdf>
- OCDE, (2004). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile. Centro para la Cooperación con los Países no Miembros de la OCDE*. Santiago: MINEDUC.
- OCDE/Banco Mundial (2009). *La Educación Superior en Chile, Revisión de Políticas Nacionales de Educación*. Santiago: Ministerio de Educación de Chile. En: http://www.mec2.com/portal/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,472/Itemid,35/lang,spanish/
- OECD (2007). *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*. En: <http://213.253.134.43/oecd/pdfs/browseit/9107041E.PDF>
- OECD (2009a). *Education Today: The OECD Perspective*. En: <http://www.oecd.org/edu/educationtoday>
- OECD (2009b). *International Conference on the New Millennium Learners, Brussels 21-23 September*. En: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/32/43737014.pdf> (vi: 23 sept. 09).
- OREALC/UNESCO (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- Operti, R. (2009). *Regional Expert Meeting on Development of Secondary Education (Post Basic Education) in the Arab Region (Muscat-Sultanate of Oman, 26-28 April 2009)*. Ginebra: IBE-UNESCO
- Pedró, F. (2009). *REFRAMING THE POLICY EXPECTATIONS ABOUT TECHNOLOGY IN EDUCATION*, OCDE-CERI. En: <http://www.nml-conference.be/wp-content/uploads/2009/09/Reframing-Policy-Expectations-about-ICT-in-Education.pdf>
- Pedró, F., (2006). *New Millenium Learners: Challenging our Views on ICT and Learning*. OECD-CERI. En: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=848507>
- PrimTICE “Enseñar con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)” (Ministère de l'Éducation Nationale y Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche) <http://primtice.education.fr/> [in French]

- Quint, J. (2006). Meeting Five Critical Challenges of High School Reform: Lessons from Research on Three Model Reforms, MDRC. En: www.mdrc.org
- Richards, C., (2009). *Escuelas de Segunda Oportunidad: una alternativa de atención para niños, niñas y jóvenes desertores del sistema educativo*. Santiago: MINEDUC.
- Rivas, A. (2007). *El Desafío del Derecho a la Educación en Argentina: un dispositivo analítico para la acción*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Roderick, M. (2006). *Closing the Aspirations-Attainment Gap: Implications for High School Reform: A Commentary from Chicago*. San Diego, CA: MDRC High School Reform Conference. En: <http://www.mdrc.org/publications/427/full.pdf>
- Ross, S. & Gray, J. (2005). Transitions and Re-engagement through Second Chance Education. *The Australian Educational Researcher*, Volume 32, Number 3, December 2005.
- Sahlberg, P. (2006) Subiendo el listón: ¿Cómo responde Finlandia al doble reto de la educación secundaria? *Profesorado*, 10(1), 1-26. En: <http://www.pasisahlberg.com/downloads/Subiendo%20el%20Liston.pdf>
- Sahlberg, P. (2007). *Secondary Education in OECD Countries: Common Challenges, Differing Solutions*. European Training Foundation. En: www.pasisahlberg.com (vi: 28 sept. 09).
- SDTICE (2006). Etude sur les usages des dispositifs TIC dans l'enseignement scolaire Paris. Ministère de l'Éducation Nationale. En: http://www.educnet.education.fr/chrge/Etude_Usages_TICE2006.pdf
- SIMCE (2003). *Evaluación de Aprendizajes para una Educación de Calidad: Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación*. Santiago: MINEDUC
- Sotomayor, C. y Dupriez, V., (2007). Desarrollar Competencias Docentes en la Escuela: aprendizaje de una experiencia chilena de asesoría a escuelas de alta vulnerabilidad social y educativa. *Les Cahiers de Recherche en Education et Formation, Girsef – La Chair Unesco de Pedagogie Universitaire – CPU*, N° 61.
- Sotomayor, C. y Walker, H., (Eds.), 2009, *Formación Continua de Profesores: ¿cómo desarrollar competencias para el trabajo escolar?* Santiago, Editorial Universitaria
- UCE-MINEDUC (2009a). *Presentación Ajuste Curricular: Enfoque y características*. Jornada Región Metropolitana, 28 de Abril. Santiago: Autor.
- UCE-MINEDUC (2009b) *Propuesta de ajuste curricular. Capítulos introductorios*, Junio 2009. MINEDUC.
- UNESCO (2007). *Taller Internacional sobre Inclusión Educativa, América Latina, Regiones Cono Sur y Andina, Documento Preparatorio*. Buenos Aires: Unesco.
- UNESCO (2008). *La Educación Inclusiva: El Camino Hacia el Futuro, Documento de Referencia, Conferencia Internacional de Educación*. Ginebra: Oficina Internacional de Educación.

- UNESCO-IBE (2009). *“Issues and Challenges on Secondary Education: an inter-regional perspective”*, Regional Expert Meeting on Reform of Secondary Education in the Arab Region, Muscat-Sultanate of Oman, 26-28 April 2009.
- Urquiola, M. y Calderón, V. (2005). *Manzanas y Naranjas: Matricula y Escolaridad en Países de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Dialogo Regional de Política. En: <http://www.iadb.org/document.cfm?id=762827>
- Villanueva, R. (2009). *Secondary Education in the Americas: New Perspectives, Keys to Reform*. Concept Paper I, Sixth Inter-American Meeting of Ministers of Education, OEA/CIDI. En: <http://portal.oas.org/Portal/Topic/SEDI/EducaciónyCultura/Educación/tabid/249/Default.aspx>
- World Bank (2005) *Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education*. Washington, D.C: World Bank. Cueto, S., (Ed.), 2009, Reformas Pendientes en la Educación Secundaria, PREAL.
- World Bank (2007) *El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación*. Unidad de Gestión del Sector de Desarrollo Humano: Autor.

ANEXOS

ANEXO 1: Listado de expertos consultados

GRUPO CONSULTIVO EXTERNO	Institución
Cristián Bellei	CIAE – Universidad de Chile
Leonor Cariola	UCE - MINEDUC
Angélica Fuenzalida	Fundación Chile
Marcela Gajardo	PREAL
Jacqueline Gysling	MINEDUC
María José Lemaitre	CINDE
Luis Navarro	CIDE – Universidad Alberto Hurtado
Leandro Sepúlveda	CIDE – Universidad Alberto Hurtado
José Weinstein	Fundación Chile

GRUPO CONSULTIVO INTERNO UDP	Cargo
Soledad Concha	Directora de Educación Media
Gregory Elacqua	Sub Director Centro de Políticas Comparadas de Educación
José Joaquín Brunner	Director Centro de Políticas Comparadas de Educación
María José Ramírez	Vice Rectoría Académica
Andrea Tokman	Expansiva - UDP
Ernesto Treviño	Académico Facultad de Educación
Horacio Walker	Decano
Pilar Muñoz	Directora de Educación Básica
Liliana Ramos	Secretaria de Estudio
Barbara Eyzaguirre	Académica
Loreto Fontaine	Académica

EXPERTOS INTERNACIONALES	Institución
Ernesto Cuadra	Banco Mundial
Juan Manuel Moreno	Banco Mundial
Clementina Acedo	IBE-UNESCO / Ginebra
Renato Opperti	IBE-UNESCO / Ginebra
Mariano Palamidessi	IIPE – UNESCO / Buenos Aires
Gilbert Valverde	University at Albany – State University of New York
Hugo Labate	Consultor IBE-UNESCO / Ginebra

EXPERTOS NACIONALES	Institución
María Isabel Infante	EDA - MINEDUC
Gloria Bertran	EDA - MINEDUC
Juan Eduardo García-Huidobro	CIDE – Universidad Alberto Hurtado
Cristian Cox	CEPPE - Universidad Católica de Chile
Leonardo Valdés	JUNAEB - MINEDUC
Daniela Zenteno	Educación Media - MINEDUC
Pedro Montt	UCE – MINEDUC
Marcela Latorre	UCE – MINEDUC
Cecilia Richard	Programa de segunda oportunidad – MINEDUC

ANEXO 2: Términos de Referencia para estudios complementarios

Antecedentes

El Primer Informe Diagnóstico sobre la situación de la educación media en Chile realizado en el marco de la asesoría encomendada por el Ministerio de Educación a la Universidad Diego Portales, tuvo por propósito elaborar un diagnóstico que oriente el diseño de propuestas de política para la Enseñanza Media en el mediano plazo. Dicho diagnóstico se elaboró en torno a Nudos Críticos de la Educación Media acordados con el Mineduc y en el contexto de la Ley General de Educación y en particular, de su articulado referido a la modificación de la estructura de los ciclos educativos.

En este sentido, algunos resultados preliminares del estudio han distinguido áreas claves que hay que abordar para el diseño de políticas educativas pertinentes y relevantes para el nivel secundario de la educación chilena. Algunas de estas áreas son:

- El currículum no asegura la adquisición de competencias que preparan a los jóvenes para un buen desempeño en el mundo del trabajo y en la educación superior. De igual forma, no está alineado con las nuevas formas de adquirir y administrar el conocimiento y las relaciones sociales a través de la tecnología. En particular, el currículum de 7° y 8° EM requiere un enfoque disciplinar más claro y acorde con demandas del mundo en el que se desempeñarán los jóvenes.

En el estudio se identificaron áreas de competencias en las que hay evidencias contundentes que muestran que los egresados de la EM tienen carencias importantes. Estas son competencias que les permitan una transición fluida entre la escuela y el mundo adulto, ya sea en la educación superior o directamente al mercado laboral. Las competencias para el ejercicio ciudadano y la participación democrática también se identifican entre las carencias. La revisión curricular que será necesario hacer para ajustarlo a los requisitos de una enseñanza media de 6 años representa una excelente oportunidad para incorporar elementos que aseguren la adquisición de las competencias más duras requeridas para desarrollar el potencial de los jóvenes y darles herramientas para una exitosa integración a la vida adulta y a la convivencia ciudadana.

- A partir de los antecedentes revisados en el diagnóstico, resulta necesario realizar un estudio de factibilidad para la implementación del ciclo de EM de 6 años de manera de dimensionar la envergadura del esfuerzo a realizar y a partir de ello establecer criterios de implementación. El dimensionamiento debiera abarcar al menos los siguientes ámbitos:
 - i) Infraestructura disponible: Para extender la educación media en 6 años se requerirá disponer de infraestructura y se deberá diseñar un plan de implementación en función de la disponibilidad y de la capacidad del Mineduc para expandir la infraestructura ahí donde sea necesario. Entre otros, se requerirá estudios regionales que hagan una evaluación que considere las tendencias demográficas y permita dimensionar la disponibilidad de unidades educativas con

matrícula suficiente como para que un establecimiento pueda financiar una educación de calidad. También es necesario diseñar estrategias que acojan las necesidades de estudiantes de zonas rurales donde establecer oferta de educación media para responder a la demanda existente resultaría una medida ineficiente.

- ii) Reconversión de docentes de básica a docentes especialistas de EM: esta reconversión debiera hacerse a través de un proceso de perfeccionamiento a través de proveedores acreditados. Esto implica diseñar un currículum básico y un sistema logístico para asegurar la reconversión de al menos 50 mil docentes en los tiempos estipulados por la LGE para la implementación del nuevo ciclo de EM de 6 años.
- iii) Requerimiento de horas docente para la EM: se requiere hacer estudios para estimar las horas docentes de EM que se necesitará contratar para los dos años adicionales. Conforme al Estatuto Docente los salarios de los profesores de la EM son más altos que los de los profesores de EB. Transferir a estos profesores a la educación media significará un aumento del presupuesto para el pago de sueldos, que habrá que dimensionar.

Considerando la evidencia recopilada durante el desarrollo del estudio, se han identificado 5 estudios complementarios para profundizar las propuestas y contribuir a la consolidación de un documento base. Estos permitirán sustentar –anticipando los nuevos escenarios institucionales y demográficos-, de manera más precisa, las propuestas de política educativa que será necesario diseñar para responder a los nudos y áreas críticas identificadas en la educación media. Los estudios complementarios identificados son:

1. Estudio sobre la pertinencia curricular
2. Estudio sobre los requerimientos de infraestructura.
3. Estudio sobre la dotación docente para el nivel secundario en la nueva estructura de la enseñanza media.
4. Estudio sobre la reconversión de los profesores de 7° y 8° básico, para desempeñarse en la educación media.
5. Financiamiento y costos de la educación media

Descripción de estudios complementarios

1.- Estudio sobre la pertinencia curricular ante la nueva estructura del sistema educativo.

Objetivo: Analizar la pertinencia y la relevancia curricular ante la demanda del mercado laboral y de la Educación Superior y ante los desafíos y demandas que trae el cambio a una enseñanza media de 6 años.

Temas a tratar:

- Organización curricular y enseñanza disciplinar en los grados 7° y 8°: Determinar los desafíos que conlleva una organización curricular de 6 años en educación media desde la perspectiva del desarrollo cognitivo, de la continuidad con el currículum de la EB y de la enseñanza disciplinar.
- Acceso y educación en TIC's y su impacto en transmisión curricular: Establecer los desafíos de la alfabetización digital para el mediano plazo y describir los efectos del acceso desigual a las TIC en la consecución de los objetivos curriculares.
- Desafíos de la educación para la ciudadanía y para la democracia en la educación actual: Determinar los ajustes curriculares ante las nuevas competencias ciudadanas y democráticas para satisfacer las demandas de participación, integración y cohesión social a nivel nacional y global.
- Formación en competencias claves para el mundo del trabajo: Establecer las competencias laborales claves y los procesos de transmisión que aseguren el éxito en la integración de los jóvenes en el mundo laboral.
- Formación en competencias claves para la educación continua: Establecer las competencias claves y los procesos de implementación necesarios que permitan que los egresados de secundaria puedan enfrentar la educación post secundaria y la actualización permanente de sus conocimientos y habilidades a lo largo de la vida.
- Actualización e innovación en currículum mínimo: Establecer los procesos y mecanismos institucionales de monitoreo y actualización curricular que aseguren la pertinencia y relevancia del currículum mínimo de manera permanente.

2.- Estudio sobre los requerimientos de infraestructura.

Objetivo: Indagar prospectivamente en las necesidades de infraestructura, inversión y regulación para enfrentar el cambio a una enseñanza media de 6 años.

Temas a tratar:

- Catastro de la infraestructura actual: Establecer cuántos establecimientos albergan jornadas completas, sólo básica o media, primaria (de 1° a 6° Básico), y 7° y 8° Básico con educación media y cuál es su capacidad de matrícula.
- Estimación de la demanda de infraestructura no satisfecha y las necesidades de expansión: Realizar una evaluación de los costos de inversión y los tiempos de ejecución para la construcción de nuevos establecimientos.
- Evaluación del proceso de transferencia de alumnos en la nueva estructura entre escuelas y liceos (sin grados 7° y 8°): Proponer un plan de implementación gradual de reordenamiento y asignación de la matrícula de 7° y 8° a los establecimientos disponibles de modo de minimizar los costos sociales y económicos directos e indirectos.

3.- Estudio sobre la dotación docente para el nivel secundario en la nueva estructura de la enseñanza media.

Objetivo: Determinar las necesidades de docentes de acuerdo a proyecciones demográficas de la población estudiantil y de la oferta de docentes de enseñanza media en el mercado, según necesidades curriculares para el nivel secundario en el marco de una enseñanza media de 6 años.

Temas a tratar:

- Catastro de docentes en ejercicio: Realizar un censo con información sobre las especialidades y estudios complementarios de los docentes que actualmente están en ejercicio en la educación media y en 7° y 8° básico. Determinar cuántos docentes están ejerciendo en estos grados con título generalista: cuáles de ellos ejercen en otros grados de educación primaria y en 7 y 8° básico, y cuántos sólo en 7° y 8°. Además, establecer cuántos tienen especialidades, menciones o estudios complementarios que los puedan habilitar para educación media.
- Proyección de necesidades de docentes disciplinares en la nueva estructura: Establecer el número óptimo de profesores según disciplina y asignación horaria necesaria según currículum para una educación media de 6 años.
- Proyección de la producción de profesores de enseñanza media en el mediano plazo: Determinar las proyecciones de egreso de docentes de educación media, respecto a la oferta actual de formación inicial y necesidades disciplinares a futuro.
- Evaluación económica en la dotación de docentes para la educación media: Determinar el costo en contratación de docentes que incurrirán los establecimientos municipales con el aumento en dos grados de enseñanza en el nivel medio.

4.- Estudio de factibilidad de la reconversión de los profesores de educación básica en profesores de EM.

Objetivo: Diseñar una estrategia de reconversión para los docentes de educación básica que actualmente imparten clases en los grados 7° y 8°.

Temas a tratar:

- Establecer los estándares de competencias pedagógicas y disciplinares de los profesores de 7° y 8° grado: Establecer estándares de competencias para el ejercicio docente en estos grados. Identificar los elementos claves de la transición entre el escenario actual y el escenario en construcción.
- Diseño de la estrategia de transición de los profesores de 7° y 8° básico hacia la educación media: Proponer un plan de implementación gradual para el traspaso de los profesores de 7° y 8° básico a la educación media.
- Proponer estrategias de perfeccionamiento para la reconversión de los profesores de 7° y 8° básico en profesores de educación media: Diseñar un sistema de formación y

perfeccionamiento disciplinar para que profesores de educación básica ejerzan en educación media.

- Análisis del impacto político/gremial del cambio de estructura para los profesores: Qué va significar la pérdida de dos años de mercado laboral para los profesores de educación básica y la ganancia de dos años de educación para los docentes de media.

5.- Financiamiento y costos de la educación media

Objetivo: Identificar los costos reales y la inversión necesaria para asegurar calidad y equidad en la educación media.

Temas a tratar:

- Identificar las brechas de financiamiento entre calidad y equidad de la educación: Determinar la inversión necesaria para reducir las brechas de calidad y equidad entre alumnos según su NSE.
- Costo de la enseñanza media Científico-Humanista: Establecer cuál es el costo real de una enseñanza media HC de calidad.