



## **Institucionalidad del Sistema Educativo: evolución y proyecciones\***

*Angela Cortés, redactora principal. Colaboraron en la elaboración de este documento Gabriel Ugarte y Bernardita Williamson.\*\**

### **Resumen**

El sistema educacional chileno es producto de una cadena de reformas iniciadas en los 80's con el traspaso a municipios de escuelas públicas gestionados originalmente por el estado central, financiamiento público de escuelas privadas, el financiamiento vía subvención por alumnos y por la creación de sistemas de medición de resultados educativos. En el período 1990 – 2010 a partir de esta estructura, se desarrollan políticas compensatorias caracterizadas por programas de mejoramiento escolar, desarrollo profesional docente, reforma curricular, incremento de la jornada escolar y cambios al financiamiento de la educación de estudiantes socialmente vulnerables. Luego del éxito del sistema en aumento de cobertura, con el fin de avanzar en calidad y equidad, el desafío institucional actual es instalar un sistema que asegure educación de calidad en cada escuela. Una reforma de esta envergadura implicará tanto una redefinición virtuosa del equilibrio entre autonomía escolar y control gubernamental en la provisión de servicios educativos en función de la calidad de la experiencia educativa como el desarrollo deliberado de capacidades en cada actor del sistema educativo.

### **Abstract**

Chile's educational system is a product of a chain of reforms that began in the 80's with the transference of public schools from central government to town authorities, public financing of private schools, voucher as funding, creation of educational results measurement systems. Based on this structure the 1990 – 2010 period developed compensatory policies characterized by school improvement programs, teacher's professional development, curricular reform, increment of school time and adjustments to socially vulnerable student's education funding. After the system's succes in terms of coverage, in order to move forward in terms of quality and equity, the current institutional challenge is to install a system to assure quality education in each school. A reform of such magnitude will demand a virtuous redefinition of the school autonomy v/s government control balance in the provision of educational services based on the quality of educational experiences as much as concious capacity building in each participant in the education sector.

**Palabras Claves:** Institucionalidad – sistema educativo – reforma – aseguramiento de la calidad – diseño de política

---

\* Serie de Estudios Mineduc

\*\*Investigadores del Centro de Estudios. Se agradecen los comentarios de Felipe Raddatz. Serie 1, Nº 2, Enero 2012

A continuación se presenta, sin pretensiones de exhaustividad, una mirada panorámica que transita desde las primeras reformas en la década de los 80's hasta los actuales cambios previstos en la construcción de una nueva institucionalidad de la educación escolar en Chile.

## **I. Reforma de los 80: base estructural del actual sistema educativo en Chile**

Las bases estructurales del actual sistema educativo chileno se remontan a las establecidas en la reforma iniciada en 1980. Esta reforma redefinió el rol del Estado en educación y cambió significativamente la organización de la educación en Chile. Al momento de la reforma, el Ministerio de Educación (MINEDUC) estaba a cargo de la educación de aproximadamente el 80% de los niños y jóvenes que asistían a los cursos regulares de educación básica y media impartidos en el país. El MINEDUC lo hacía en establecimientos educacionales que controlaba directamente, contrataba a los profesores y les pagaba sus salarios. Este centralismo, tanto en la gestión de los establecimientos educacionales como en su forma de financiamiento, tenía orígenes históricos.

La reforma impulsada en la década de los 80, por una parte, buscó descentralizar la gestión educativa y, por otra, entregar a los padres la posibilidad de elegir los colegios de sus hijos. Esto se tradujo en cuatro elementos centrales que han sido trascendentales y que permanecen hasta el presente:

- a) Descentralización de la educación de gestión pública: municipalización,
- b) Estímulo a la educación de gestión privada con financiamiento público,
- c) Cambio del sistema de financiamiento de la educación: subvención por alumno, y
- d) Creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (SIMCE)

La apuesta tras las medidas de descentralización y subvención por alumno era que producirían competencia por los estudiantes entre los sostenedores (y sus establecimientos educacionales), la que a su vez incentivaría mejoras de eficiencia en el uso de recursos y en la calidad de los aprendizajes. Las otras dos medidas, el estímulo a los privados y el SIMCE, reforzarían la competencia y por ende, contribuirían al objetivo.

### ***a. Descentralización de la educación de gestión pública: municipalización***

Entre los años 1980 y 1986, el gobierno de la época transfirió a las municipalidades la administración e infraestructura de todas las escuelas y liceos públicos del Ministerio de Educación. Las municipalidades asumieron la administración y mantención de los establecimientos educacionales, y adoptaron la autoridad para contratar y despedir profesores. Las bases de la nueva reorganización de la educación de gestión pública quedaron establecidas en la Ley de Rentas Municipales, D.L. 3.063 de 1979. El artículo 38 en su inciso 2° permitía la transferencia de servicios, activos, recursos financieros y de personal desde los organismos públicos a las municipalidades. El D.F.L. 1-3063 de 1980, reglamenta dicho artículo, estableciendo el procedimiento para los traspasos.

Las municipalidades pudieron organizarse de dos maneras para absorber los establecimientos que les eran traspasados. La primera era la creación, dentro del

municipio, del Departamento de Administración de la Educación Municipal (DAEM). Esta unidad tiene a su cargo la administración de las escuelas. La segunda alternativa de organización eran las Corporaciones Municipales. Éstas también tenían a su cargo la administración de la educación, pero a diferencia de los DAEM eran organizaciones de derecho privado. Su administración está a cargo de un directorio presidido por el alcalde y las funciones ejecutivas las ejerce un secretario general. Sólo se crearon 53 Corporaciones Municipales. El resto de los municipios crearon DAEM debido a que constituirlos era más fácil y de menor costo, ya que sólo era necesario contratar a los funcionarios indispensables para crear este departamento. En todo caso, a partir de 1988 se prohibió la creación de nuevas corporaciones, al establecerse que no era constitucional que los municipios traspasasen funciones eminentemente públicas a instituciones de derecho privado.

### ***b. Estímulo a la educación de gestión privada con financiamiento público***

Complementariamente a la administración municipios de la educación de gestión pública, la reforma permitió que organizaciones privadas, con y sin fines de lucro, colaboraran en la gestión educacional. Esta colaboración de los privados no era un fenómeno nuevo en el sistema educativo chileno. Lo realmente novedoso era la autorización para que organizaciones con fines de lucro establecieran con recursos públicos escuelas y liceos. El mayor crecimiento de la oferta privada de educación desde 1980 lo explican estos establecimientos. Adicionalmente, la simultánea modificación en el ámbito del financiamiento de la educación, que describiremos más adelante, fue un incentivo clave para la incursión del sector privado, que impulsó la creación durante los 80 y 90 de establecimientos educacionales particulares subvencionados.

Por otra parte, el DL 3166 de 1980 autoriza la entrega de la administración de determinados liceos que impartían educación media técnico profesional a instituciones o personas jurídicas sin fines de lucro. El objeto principal de estas instituciones (Fundaciones o Corporaciones) debía tener relación directa con las finalidades perseguidas con la creación del respectivo establecimiento. Su financiamiento se establece en convenios entre el MINEDUC y estas instituciones.

De este modo, la educación en Chile pasó a ser provista por una variada gama de oferentes. Desde la propiedad de la infraestructura, la administración y el financiamiento, se distinguen cuatro tipos establecimientos educacionales: municipales (municipios y corporaciones municipales), particulares subvencionados, particulares pagados y de administración delegada regida por DL3166/80.

### ***c. Cambio del sistema de financiamiento de la educación: subvención***

Conjuntamente con el cambio de administración del sistema, la reforma de los 80 modificó sustantivamente la manera de asignar los recursos. Se crea el régimen de subvención por alumno, conocido como subsidio a la demanda. El alumno aunque no recibe explícitamente un voucher, es quien con su asistencia a clases genera un pago mensual, proveyendo así de recursos económicos a un establecimiento educacional.

#### ***d. Creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (SIMCE)***

En la meta de mejorar la calidad de la educación, no era claro que los establecimientos tuviesen suficientes incentivos a través de los generados con el nuevo sistema de financiamiento. Adicionalmente, se esperaba que en un sistema descentralizado los padres, cambiando de colegio a sus hijos, pudiesen ejercer presión para elevar la calidad de la educación. De ahí devino indispensable que los padres contaran con información apropiada, confiable y no manipulada sobre los resultados educacionales de los colegios a los que asisten sus hijos en suma, parte del éxito de la reforma de principios de los 80 requería de la presencia de niveles satisfactorios de información sobre los logros de los establecimientos educacionales.

En esa época, Chile contaba con escasa información sobre los establecimientos educacionales y mucho menos existía un sistema de evaluación de la calidad educativa. Por esto, el MINEDUC contrató a la Pontificia Universidad Católica de Chile para la elaboración de la Prueba de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER). La aplicación del PER entre 1982 y 1984 a un número significativo de colegios en el país, ya que no fue pensando con carácter censal, dejó claramente establecida la fuerte correlación entre nivel socioeconómico y logro académico en la prueba. Las cifras también mostraban diferencias en los logros educacionales entre escuelas privadas y públicas. El PER fue suspendido pero se mantuvo el propósito de continuar avanzando en la creación de un sistema de evaluación de la calidad educativa de los establecimientos educacionales de Chile.

En el año 1988 se creó una nueva prueba de evaluación, denominada Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), aunque esta vez a cargo del Ministerio de Educación, pero los resultados de estas pruebas sólo se han comenzado a conocer a partir de 1995 (Cox, 2003).

## **II. Reformas desde 1990 a 2010: ejes de equidad y calidad en educación**

A inicios de los años 90, la prioridad inicial fue crear las condiciones políticas, laborales y financieras favorables para un cambio en la educación. Se buscaba una educación con énfasis en la equidad y una marcada preocupación por la calidad de la educación impartida en los establecimientos que atienden a los alumnos subsidiados (Beyer, 2008). Las acciones en este ámbito se ordenan en torno a tres elementos centrales: construir consensos con actores dentro y fuera del sector educacional en torno a las prioridades que eran indispensables de encarar, mejorar las condiciones de trabajo y las remuneraciones de los profesores, y asegurar el financiamiento que requería el cambio que se buscaba. En cuanto a la construcción de consensos, de enorme importancia fueron el trabajo de distintas comisiones nacionales y los acuerdos gobierno-oposición. Algunos de los más relevantes fueron:

- a) 1994 Comisión Nacional de Modernización de la Educación: diagnóstico y propuestas de cambio. Definición compartida de las grandes tareas nacionales en educación entre gobierno y las dirigencias política, empresarial y educacional.
- b) 1997 Acuerdo parlamentario gobierno-oposición para el financiamiento de la Jornada Escolar Completa.

- c) 2003 Acuerdo parlamentario gobierno-oposición para modificar la Constitución y establecer 12 años de educación obligatoria (y gratuidad garantizada por el Estado).
- d) 2006 Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación: recomendaciones y sugerencias para mejorar la calidad de la educación.
- e) 2007 Acuerdo político Gobierno-Concertación-Alianza para la aprobación de la nueva Ley General de Educación.

La prioridad siguiente fue la generación de iniciativas programáticas que apuntaran directamente al fortalecimiento de la calidad y equidad educativa. Estas iniciativas programáticas y la política de mejora hacia los docentes, constituyeron dos ámbitos relevantes de la reforma iniciada en la década de los años 90 (MINEDUC, 1998). Finalmente, la tercera prioridad correspondió a la instalación de dos condiciones estructurales que se concebían como requisitos para dar el salto en calidad y equidad: la jornada escolar completa y la reforma curricular. Estos conformaron los otros dos ámbitos de la reforma (Raczynski y Muñoz, 2007).

De esta forma, el Estado asigna más recursos, manteniendo la provisión de educación por parte de sostenedores públicos y privados y el sistema de financiamiento bajo un esquema de subsidio a la demanda. Hacia el año 1997, la reforma gradual e incremental alcanzaba a las principales dimensiones del sistema educativo: las formas de enseñar y aprender, los contenidos de la educación, la gestión de los servicios educativos, los insumos tanto de materiales educativos como de infraestructura escolar, financiamiento del sector, y condiciones de trabajo de los docentes, entre otros (Arellano, 2000). El paulatino avance se consolida y desarrolla en los siguientes cinco ámbitos:

- a) Programas de mejoramiento e innovación pedagógica,
- b) Desarrollo profesional de los docentes,
- c) Reforma curricular, y
- d) Jornada escolar completa (JEC)
- e) Subvención escolar preferencial

Los principios o ejes de la reforma eran: la equidad entendida como la provisión de una educación que se hace cargo de las diferencias y discrimina a favor de los grupos vulnerables, y; la calidad con foco en los procesos y resultados del aprendizaje (MINEDUC, 1998). La apuesta fue una reforma educacional orientada a mejorar la calidad de los procesos de enseñanza y la equidad en resultados de aprendizaje, en base al desarrollo de los cuatro ámbitos mencionados.

#### ***a. Programas de mejoramiento e innovación pedagógica***

Su objetivo consistía en mejorar el proceso enseñanza aprendizaje, lo cual requería enriquecer la base sobre la cual funcionaban las escuelas y liceos del país. Pretendían fomentar la descentralización, la autonomía y la creatividad pedagógica. Varios de los programas estaban focalizados hacia los establecimientos con mayor riesgo social, y la mayoría de las iniciativas incluían la entrega de textos y otros materiales destinados a la innovación pedagógica.

Los programas se diferenciaron para responder a necesidades del sistema escolar que variaban por niveles y tipos de educación, estaban orientados directamente a

modificar prácticas de enseñanza aprendizaje, y establecieron nuevos espacios para el despliegue de la capacidad de iniciativas de los docentes. En este marco se inscriben programas como el P-900, MECE básica y media, Básica Rural, los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), el Programa Intercultural Bilingüe, Liceo para Todos, Montegrande, Escuelas Críticas, el programa de informática educativa ENLACES, sólo por mencionar algunos. Cabe señalar que los programas MECE contaron con apoyo financiero del Banco Mundial y asesorías externas al MINEDUC. La apuesta era que estos esfuerzos intencionados desde el Estado mejorarían las condiciones materiales en que tiene lugar el proceso de enseñanza-aprendizaje y se expandirían las capacidades de profesores y directivos de los colegios (Cox, 2003).

### ***b. Desarrollo profesional de los docentes***

Considerando al profesor como actor clave de la reforma, se buscó fortalecer la profesión docente a través de elevar la calidad de su formación inicial, asegurar acceso a perfeccionamiento de los profesores en ejercicio, y mejorar gradualmente las condiciones de trabajo y los salarios de los profesores. En este ámbito se inscribe el Estatuto Docente.

Otras iniciativas en este ámbito fueron los proyectos concursables dirigidos a universidades públicas y privadas formadoras de profesores que presentaran programas de renovación e innovación de la formación de sus alumnos de pedagogía, el perfeccionamiento fundamental (implementación de la reforma curricular), programa de becas de perfeccionamiento y pasantías en el extranjero, premios nacionales de excelencia docente, entre otras. Se suma a las anteriores la puesta en marcha del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED) que implica premios económicos a los docentes que trabajan en ellos, los programas de capacitación, los nuevos medios educativos, cambio en el enfoque de la supervisión técnico pedagógica, la evaluación docente y beneficios remuneracionales asociados a ella y/o desempeño. La apuesta era que con el efectivo mejoramiento salarial y de las condiciones laborales, este actor del sistema educativo se posicionará de su rol profesional ante la sociedad y contribuirá al éxito de la reforma.

### ***c. Reforma curricular***

En primer lugar, el cambio curricular de los 90 responde al cumplimiento de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) que, junto con formalizar las metas generales y los perfiles de egreso de la educación básica y media, estipuló un nuevo procedimiento basado en la descentralización para idear el currículum escolar. Esto implicaba que los colegios actuarían con amplios rangos de libertad para elaborar sus propios planes y programas de estudio. En la práctica esta facultad se ha ejercido de modo limitado, lo que se explicaría porque el país no tiene tradición de elaboración curricular a nivel local, los profesores no han sido formados para elaborar currículum ni cuentan con las condiciones laborales que le permitan hacerlo (Gysling, 2007).

En segundo lugar, era importante que el nuevo currículum estuviera más alineado con los estándares internacionales. Esto significó que el nuevo currículum debía responder a los cambios que estaba y sigue experimentando la sociedad nacional e internacional, a la rápida circulación del conocimiento y la información, a formas de producción nuevas y un mercado laboral más exigente, y a los requerimientos de la competencia internacional.

Entre los hitos más importantes de la reforma curricular están: el nuevo marco curricular para la educación básica (1995) y educación media (1998); la elaboración de planes y programas de estudio con la correspondiente distribución de horas de la jornada escolar en las distintas asignaturas, la definición de contenidos, aprendizajes y actividades genéricas (1996-2001); la implementación de la reforma curricular que incluyó el perfeccionamiento docente para los niveles de enseñanza básica y media (2000). Por otra parte, el año 2003 se aprueba la reforma constitucional que extiende la educación obligatoria de 8 a 12 años. Con ello, el Estado exige y al mismo tiempo se compromete a financiar y posibilitar que cualquier niño y joven del país pueda terminar su enseñanza media. Es decir, simultáneamente a la obligatoriedad, el Estado garantiza la gratuidad de la educación.

Otro aspecto destacado, que actualmente se encuentra en proceso de desarrollo, es la definición de estándares. Los estándares son una herramienta fundamental para regular los sistemas educacionales, estableciendo criterios comunes para definir la calidad del sistema. Los estándares de desempeño permiten explicitar los aprendizajes centrales que se esperan en momentos claves de la trayectoria escolar, y pueden ser utilizados para el monitoreo externo del sistema educativo. Sin embargo, la evidencia internacional muestra que la aplicación de estándares asociados sólo a mediciones externas con consecuencias, es ineficaz para cambios sustentables en la calidad de los sistemas educativos si no son acompañados por sistemas de soporte a los docentes y escuelas (Raczynski y Muñoz, 2007).

En el caso de Chile, la definición de estándares de desempeño está siendo acompañada por la construcción de Mapas de Progreso. Estos Mapas son una herramienta de soporte para los docentes y se construyen en un marco de referencia común, en otras palabras, los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos (OF-CM). En este caso hablamos de estándares de contenido y pueden cumplir una función de monitoreo interno del sistema.

#### ***d. Jornada escolar completa (JEC)***

Entre los factores que impactan positivamente en el aprendizaje, destaca el tiempo de trabajo escolar como uno de los más decisivos (Martinic, Huepe y Madrid, 2008). La extensión y calidad del tiempo de trabajo es un factor clave en el aprendizaje de los alumnos. Adicionalmente, esta medida suponía incrementar los espacios escolares. La opinión entre los investigadores no es unánime, pero esta fue la considerada al momento de decidir la propuesta de extensión de la jornada escolar.

La JEC extendió el tiempo escolar de alumnos, profesores y directivos, amplió por tanto las oportunidades o espacios en el que los niños y niñas pueden aprender. La JEC no sólo conlleva un cambio en la duración de la jornada escolar y en los tiempos asignados a las distintas asignaturas, sino que se propuso afectar la organización del tiempo escolar. Es en este sentido que la JEC implicó múltiples cambios en los establecimientos, desde temas prácticos, como la organización de los almuerzos escolares, pasando por la modificación en las condiciones de contratación y de trabajo de los docentes, hasta el diseño y la implementación de nuevas iniciativas, proyectos y actividades conducentes a un aprovechamiento productivo, en términos de aprendizaje, del nuevo tiempo escolar.

La ley JEC estableció recursos públicos para infraestructura (Aporte Suplementario por Costo de Capital Adicional), tanto para los establecimientos municipales como particulares subvencionados cuya planta física no fuera suficiente para implementar

el nuevo régimen de jornada. Asimismo, la JEC requirió absorber costos en subvenciones para pagar las horas docentes adicionales, entre otros costos anexos. En términos de la subvención, cada establecimiento que ingresa al régimen JEC experimenta un alza que, de acuerdo al número de horas, oscila entre un 24% y un 33%.

El ingreso a la JEC se inició en 1997, con poco más de 3 mil establecimientos escolares, preferentemente de menor tamaño, con capacidad de infraestructura y espacio suficiente para acoger a sus alumnos en una sola jornada, pero extendida. Los establecimientos subvencionados que aún no han ingresado a JEC lo hacen a un ritmo lento, entre otras razones, por la poca disponibilidad de espacios físicos, lo que continuamente provoca un cambio en el plazo para el total cumplimiento de esta reforma.

Evaluaciones de la Jornada Escolar Completa impulsadas por el propio MINEDUC (CIDE-PUC, 2000; DESUC 2001 y 2005) han dejado en evidencia una disposición y percepción positiva frente a la JEC por parte de los actores de las escuelas, la que se ha mantenido a medida que ésta se ha ido implementando en los establecimientos. También reconocen que la JEC reduce el tiempo que los niños están solos frente al televisor o en la calle, los padres perciben que tiene efectos positivos sobre la economía familiar, y notan un cambio en las condiciones de infraestructura y disponibilidad de equipamiento. No obstante, también identifican nudos críticos importantes en la implementación de la JEC, los que básicamente se realacionan con cómo la escuela organiza y aprovecha el tiempo adicional disponible, orientándolo hacia un mejor aprendizaje de todos sus alumnos, y con cómo el MINEDUC entrega las herramientas al sistema para aprovechar el tiempo extra. En definitiva, la JEC le exige a la escuela una nueva manera de organizar su trabajo para conseguir un buen y productivo uso del tiempo escolar. Esta es una dimensión que las escuelas y liceos no siempre han encarado debidamente.

#### ***d. Subvención escolar preferencial (SEP)***

La política de subvención escolar preferencial, iniciada con la publicación de la Ley 20.248 (publicada el 01/02/2008). Su objetivo es mejorar la calidad de la educación de los establecimientos educacionales subvencionados, en particular en aquellos que atienden sectores vulnerables.

Se trata de una política que combina un cambio en el financiamiento con un esfuerzo de mejora educativa en las escuelas. Básicamente, establece un monto de subvención adicional por educar a estudiantes de familias socialmente vulnerables y compromete a las escuelas en diversas acciones de mejora a mediano plazo en áreas clave de la gestión escolar.

Hacia mediados del año escolar 2011, 7500 establecimientos participaban de esta política lo que representa a la mitad de la matrícula escolar. Dado que se trata de una política reciente la evaluación de sus resultados es más bien incipiente.

### **III. Reformas actuales: Ley General de Educación (LGE): marco institucional actual**

La Ley General de Educación representa el marco para una nueva institucionalidad de la educación en Chile. Derogó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) en lo referente a la educación general básica y media, manteniendo la normativa respecto a la educación superior. Establece principios y obligaciones, y



promueve cambios en la manera en que los niños de nuestro país serán educados. La LGE, ley N°20.370, fue publicada en el diario oficial con fecha 12.09.2009 (y modificada por ley N°20.483 de 30.12.2010).

La Ley General de Educación está inspirada en los derechos garantizados en la Constitución, tratados internacionales, el derecho a la educación y la libertad y principios de enseñanza.

Algunos de los principales cambios establecidos por la LGE se relacionan con:

- a) El número de años en educación básica y media: La educación básica comprenderá de 1° a 6° año, y la educación media tendrá seis años en vez de cuatro (cuatro de formación general y dos de formación diferenciada). Este cambio curricular debe entrar en efecto en 2017. La OECD considera esta medida como una buena decisión, ya que los docentes de educación secundaria cuentan con una formación más especializada, factor relevante en el logro de aprendizajes de los alumnos (OECD, 2010).
- b) La educación parvularia: La LOCE sólo reconocía la educación básica, media y superior. Con la LGE entra en operación una reforma constitucional que hasta entonces no se había materializado en una ley: la garantía, por parte del Estado, de acceso gratuito y financiamiento fiscal para el primer y segundo nivel de transición (pre-kinder y kinder). No obstante, no es requisito haber aprobado kinder para entrar a primero básico.
- c) Los sostenedores de establecimientos educacionales: no podrán ser personas naturales, sólo personas jurídicas públicas o privadas (por ejemplo, corporaciones municipales, fundaciones o instituciones sin fines de lucro). Estos últimos, además, a partir de 2011 deben tener giro único, o sea, dedicarse exclusivamente a la educación y a ningún otro rubro. Quienes reciban subvenciones escolares y aportes estatales deberán rendir cuenta pública de su gestión. Además, deberán contar con un proyecto educativo, reglamentos internos y órganos de participación para la comunidad (centros de padres, consejos escolares, etc.).
- d) El rendimiento escolar y la exclusión de alumnos en establecimientos subvencionados: El rendimiento escolar no puede ser obstáculo para la renovación de matrícula de los alumnos entre pre-kinder y sexto básico en los establecimientos municipales y particulares subvencionados. La OECD sugiere la extensión de esta medida a la nueva educación media (OECD, 2010). Cabe señalar que la norma legal complementa especificando que los alumnos tendrán derecho a repetir curso en un mismo establecimiento a lo menos en una oportunidad en la educación básica y en una oportunidad en la educación media, sin que por esa causal les sea cancelada o no renovada su matrícula. Asimismo, indica que el derecho a la educación no podrá ser afectado de manera alguna, en el caso que en la misma comuna o localidad no exista otro establecimiento de igual nivel o modalidad de enseñanza.
- e) El currículum y los programas de enseñanza: Se establecen Objetivos Generales de Aprendizaje que favorecen la educación integral de los jóvenes, es decir, se fomentará tanto la educación formativa (valores, principios) como la cognitiva (materias escolares).
- f) La flexibilidad curricular ampliada: Las bases curriculares que elabore el Ministerio de Educación para los niveles parvulario, básico y medio deberán

asegurar que los establecimientos en régimen de Jornada Escolar Completa cuenten con un 30% de tiempo de libre disposición.

- g) Los Planes y Programas Complementarios: Se creará un banco de planes y programas que estará a disposición de todos los establecimientos para que cuenten con alternativas y puedan enriquecer sus propios planes y programas.
- h) La calidad de la educación: El Estado crea un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, que deberá encargarse de mantener los estándares de calidad a través de cuatro instituciones, el Ministerio de Educación (proponer las bases curriculares, programas de estudio y estándares de calidad, y dar apoyo a los establecimientos para su cumplimiento); el Consejo Nacional de Educación (aprueba el currículum y sanciona los estándares nacionales de aprendizaje e indicadores de desempeño); la Agencia de Calidad de la Educación (evalúa e informa sobre la calidad de los establecimientos educacionales); y la Superintendencia de Educación (fiscaliza que los establecimientos educacionales cumplan con las normas educacionales y las cuentas públicas, cuando corresponda). (Ley de General de Educación, 2009).

#### ***a. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación***

Como se mencionó anteriormente, la LGE establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, cuya implementación está en proceso. Por una parte, la LGE crea en su artículo 85 el Consejo Nacional de Educación, sucesor legal del Consejo Superior de Educación. Asimismo, en su artículo 6º, establece que la administración del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación corresponderá al Ministerio de Educación, al Consejo Nacional de Educación, a la Agencia de Calidad de la Educación y a la Superintendencia de Educación (esta última con sus correspondientes niveles regionales).

La OECD considera que han sido acertadas, tanto la creación de una agencia independiente que vele por la evaluación y aseguramiento de la calidad de la educación (la Agencia de Calidad de la Educación), como la de una superintendencia que garantice que los colegios cumplan la ley (la Superintendencia de Educación). Afirma que ellas pueden aportar información que fomente la competencia en cuanto a calidad, y garantizar la intervención del Estado cuando los resultados no alcancen los mínimos exigidos.

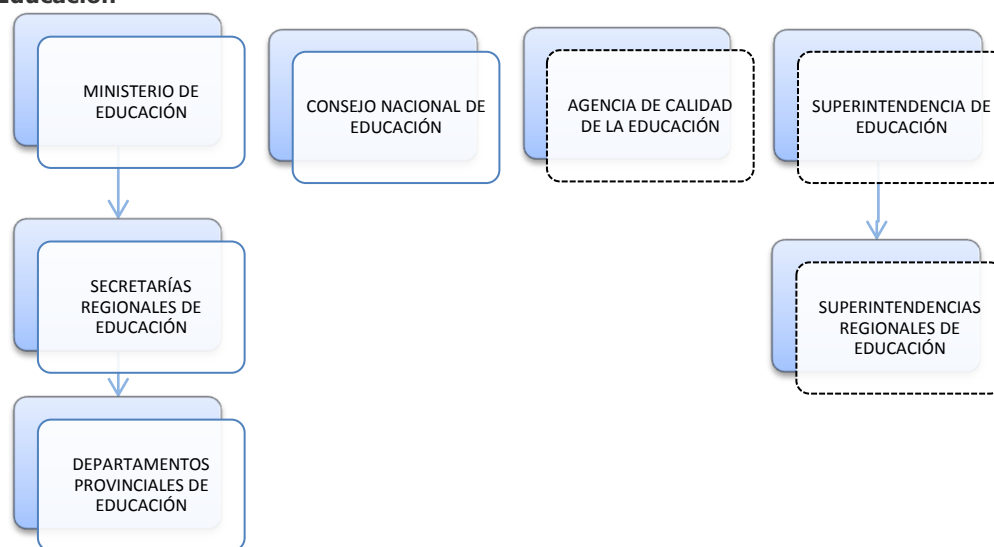
A la fecha, el proyecto de ley sobre el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización (Proyecto de Ley, N° boletín 5083-4, 2007)<sup>1</sup>, que propone la Agencia y la Superintendencia, se encuentra en avanzado trámite legislativo en el Parlamento. La relación entre los cuatro organismos con respecto al aseguramiento de la calidad de la educación, se resume como sigue:

---

<sup>1</sup> Actual Ley núm. 20.529, publicada en el diario oficial el día 27 de agosto de 2011 sobre sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización.

- a) El Ministerio propone el currículo y los estándares de aprendizaje e indicadores de desempeño al Consejo Nacional de Educación. Apoya a los establecimientos y sus sostenedores. Administra diversos registros de información, elabora una Ficha Escolar por establecimiento, a la cual tendrán acceso a las familias.
- b) El Consejo Nacional de Educación aprueba las bases, planes y estándares de calidad concebidos por el Ministerio. Lo componen académicos destacados, docentes, representantes de las universidades y profesionales de la educación designados por el Presidente de la República.
- c) La Agencia de la Calidad evalúa la calidad de los aprendizajes de los alumnos; también evalúa el desempeño de los establecimientos y sus sostenedores; valida las evaluaciones docentes que se le solicite; y entrega información a las familias en el ámbito de su competencia.
- d) La Superintendencia fiscaliza el cumplimiento de normas de operación; exige rendición de cuentas de los recursos y audita en los casos que determine; recibe y atiende reclamos y denuncias pudiendo mediar; decide y aplica sanciones por calidad e incumplimiento de normas. La LGE también establece direcciones regionales para esta nueva institución.

**Gráfico 1: Instituciones responsables del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación**



Fuente: Elaboración propia.

### **b. Nueva institucionalidad para la educación de gestión pública**

Otro desafío inmediato e importante quedó consignado en la ley sobre equidad y calidad de la educación. La Ley 20.501 en su artículo 20 transitorio establece que, antes del 30 de septiembre del 2011, el Presidente de la República enviará al Congreso Nacional uno o más proyectos de ley por medio de los cuales se aborde la institucionalidad de la educación municipal<sup>2</sup>. Asimismo, antes del 1 de marzo de

<sup>2</sup> Ingresado a discusión en el congreso el martes 29 de noviembre de 2011

2012, el Presidente de la República enviará uno o más proyectos de ley que modernicen la carrera docente.

En relación a la nueva institucionalidad de la educación municipal, el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006)<sup>3</sup> propuso que para alcanzar los objetivos de equidad, calidad e integración, la educación de propiedad del Estado requiere modificar su institucionalidad actual. La nueva institucionalidad debería seguir siendo descentralizada. Sea que se trate, de un nuevo diseño descentralizado sin dependencia de los municipios o de uno en el que persista la dependencia municipal, la administración de los establecimientos educacionales de propiedad del Estado estará a cargo de una nueva entidad administradora de educación pública, que debe responder entre otros, a un conjunto de criterios:

- e) Tener como única función la gestión de los establecimientos educacionales de propiedad del Estado. Al respecto, el actual proyecto de ley (Proyecto de Ley, Boletín No. 6251-04, 2008) propone trasladar los establecimientos que actualmente están en manos de los municipios a corporaciones de giro único, cuyos consejos directivos estarían integrados por los alcaldes, que concurren a formar estas nuevas corporaciones, eventualmente concejales y personas nombradas por el Ministerio de Educación en representación minoritaria.
- f) Ser responsable de los establecimientos en un territorio determinado. Esta unidad geográfica podrá contemplar como máximo una región y a lo menos una comuna.
- g) Integrar en sus funciones la gestión administrativa y financiera con la gestión técnico-pedagógica. Para efectos de la administración y de la gestión pedagógica, conjugará el más alto nivel técnico con la participación de la comunidad en el compromiso educativo y en el control de la gestión.
- h) Supervisión y control para fortalecer las capacidades y la autonomía pedagógica de las escuelas y liceos a su cargo.
- i) La nueva administración gestionará sus recursos humanos, selección y contratación de personal, asegurando que en este proceso exista participación de los establecimientos educacionales involucrados.
- j) La gestión administrativa y financiera deberá contar con un adecuado financiamiento básico y con más recursos en las zonas de menor ingreso per cápita de los alumnos, definiendo centros de costos por establecimiento.

---

<sup>3</sup> Aún cuando existe evidencia de iniciativas previas en esta línea.

#### IV. Perspectivas

El rediseño de la institucionalidad de la educación en Chile, dado en la actualidad por la instalación de un sistema para asegurar que todas las escuelas provean una educación de calidad, implicará que el diseño de política educativa aborde cuidadosamente al menos dos aspectos centrales.

Por un lado, la puesta en funcionamiento del sistema de aseguramiento de la calidad, que establece roles claros para cada actor del sistema educativo (establecer objetivos, medir, informar, apoyar, financiar, etc.) y basado en estándares de resultados y de funcionamiento para los establecimientos, implicará necesariamente redefinir el equilibrio entre autonomía de la escuela y control del gobierno central en la provisión de educación. La clave del desafío está en hacerlo en función de la calidad de la experiencia educativa.

Por otro lado, un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación es una política pública de gran magnitud y alta complejidad, con pocos precedentes en Chile y pondrá a prueba las capacidades de cada uno de los actores del sistema educativo a todo nivel, desde familia y escuela, pasando por diseñadores y ejecutores de política (policy), hasta quienes desempeñan un rol político propiamente tal. En este sentido el desafío está en desarrollar estratégica y deliberadamente las capacidades necesarias para que cada actor del sistema tenga un desempeño a la altura del desafío de educación de calidad en cada escuela.

#### Referencias

- Beyer, H. (2008). "Más financiamiento en educación y un mejor diseño de la subvención". En "La agenda pendiente en educación" Bellei, C.; Contreras, D. y Valenzuela, J.P. editores Universidad de Chile y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2008.
- Beyer, H. (2009). "¿Qué hacer con la Educación Pública?". Centro de Estudios Públicos, No. 114 (otoño), 89-125.
- Cox, C. (2003). "Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile". Editorial Universitaria - Chile.
- Gysling, J. (2007). "Currículum nacional: desafíos múltiples". Revista Pensamiento Educativo (Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile). Volumen 40(1), 335-350.
- Ley de General de Educación. (2009). "DFL No. 2 de Educación de 2009". República de Chile.
- Martinic S., Huepe D., y Madrid A. (2008). "Jornada Escolar Completa en Chile, representaciones de los profesores sobre sus efectos en el aprendizaje". Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa 1(1), 124-139.
- Mineduc (1998). "Reforma en Marcha: buena educación para todos". Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD. (2010). "Education at a Glance", Paris.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD. (2010). "Chile: Climbing on giants' shoulders: better schools for all Chilean children". De Nicola Brandt en <http://www.oecd.org/eco/Workingpapers>.
- Proyecto de Ley, Boletín No. 5083-4. (2007). "Proyecto de ley sobre el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización". Biblioteca del Congreso Nacional en <http://www.bcn.cl>.
- Proyecto de Ley, Boletín No. 6251-04. (2008), "Proyecto de ley que fortalece la educación pública". Biblioteca del Congreso Nacional en <http://www.bcn.cl>.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2007) "Reforma educacional chilena: El difícil equilibrio entre la macro y la micropolítica". Santiago, CIEPLAN.