



¿Cómo mejorar la distribución, uso y administración de los recursos escolares?

Análisis y desafíos a partir de las recomendaciones OCDE
en la *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del
uso de recursos en las escuelas* (Chile)

**¿Cómo mejorar la distribución,
uso y administración de los recursos escolares?
Análisis y desafíos a partir de las recomendaciones OCDE en la *Revisión de políticas
para mejorar la efectividad del uso de recursos en las escuelas (Chile)***

Centro de Estudios
División de Planificación y Presupuesto
Subsecretaría de Educación

Ministerio de Educación, República de Chile
Av. Libertador Bernardo O'Higgins N° 1371, Santiago, RM, Chile
Tel. 22 406 6000
©2017 Ministerio de Educación

Presidenta de la República de Chile:
Michelle Bachelet J.

Ministra de Educación:
Adriana Delpiano P.

Subsecretaria de Educación:
Valentina Quiroga C.

Subsecretaria de Educación Parvularia:
María Isabel Díaz P.

Jefe de División de Planificación y Presupuesto, Subsecretaría de Educación:
Francisco Jeria L.

Jefe de Centro de Estudios, Subsecretaría de Educación:
Roberto Schurch S.

Autora publicación:
Amanda Castillo R.

Coordinación general de la publicación:
Unidad de Promoción y Difusión de la Investigación
Edición y corrección de estilo:
Daniela Ubilla R.
Diseño y diagramación: MAVAL

En la presente publicación se aplican las Orientaciones para un uso de lenguaje no sexista e inclusivo elaborado por la Unidad de Equidad de Género del Ministerio de Educación.

Se autoriza su reproducción siempre y cuando se haga referencia explícita a la fuente.

Presentación Ministra

En el marco de la Reforma Educacional que comenzábamos a diseñar, el Ministerio de Educación solicitó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el año 2014, una revisión de la forma en que se lleva a cabo la distribución, utilización y administración de los recursos escolares en nuestro país. De esta forma, con la convicción sobre la importancia de contar con políticas públicas basadas en evidencia, Chile se sumó al *Proyecto OCDE School Resources Review* en el que participaron 17 países del mundo, incluyendo naciones de nuestra región.

Entendíamos que el desafío de llevar adelante una Reforma Educacional que nos permitiera avanzar hacia un sistema educacional más equitativo e inclusivo, no podía ser enfrentado sin tener un diagnóstico claro de la disponibilidad, uso y administración de nuestros recursos. En este sentido, optamos por considerar la mirada externa y experta de un equipo de especialistas de la OCDE, con el fin de contar con una revisión desde fuera del sistema e inmersa en un proceso de estudio internacional. Así, analizaron no solo investigaciones y documentos asociados a la utilización de los recursos escolares en Chile, sino que también efectuaron visitas en terreno para conocer de primera fuente la visión en esta materia de autoridades, funcionarios, funcionarias, investigadores, investigadoras, asociaciones gremiales y comunidades educativas de distintas esferas del país.

| 1

Por nuestra parte, este proyecto fue asumido como un trabajo conjunto de las instituciones del Sistema del Aseguramiento de la Calidad (SAC), convirtiéndose en la primera oportunidad de revisar interna y externamente la eficacia de los recursos en el sistema escolar.

La participación en el *Proyecto OCDE School Resources Review* entrega la oportunidad de definir desde el análisis, cómo estamos distribuyendo, utilizando y administrando nuestros recursos, cuáles son las áreas que deben ser potenciadas y qué aspectos deben ser mejorados. Esto nos ha permitido identificar medidas para lograr una adecuada implementación de las leyes, políticas e iniciativas impulsadas por la Reforma Educacional.

Las medidas llevadas a cabo por el actual Gobierno han impulsado la generación de una serie de políticas que tendrán un alto impacto en la implementación de los recursos. Estas medidas son consideradas como factores estratégicos y transversales a los distintos ámbitos de la mejora

escolar (docentes, educación pública e inclusión), por lo cual, ciertamente, movilizarán otros procesos generando efectos positivos en el desempeño escolar e incidencia en las comunidades educativas.

La Reforma moviliza las políticas en un sentido trascendente en relación al tipo de sociedad que queremos construir y respecto del rol que la educación cumple en ella. Pero también ha estado interesada en los dispositivos concretos que favorecen la eficiencia y efectividad de esas políticas. En este sentido, el presente documento es una fuente valiosa de información para continuar avanzando en lograr que los recursos tributen exclusivamente a la mejora en calidad y equidad educativa para todos los niños, niñas, jóvenes, adolescentes y adultos que estudian en nuestro país.

2 |



Adriana Delpiano Puelma

Ministra de Educación

1

Introducción

Las transformaciones que se han dado en las últimas décadas en el sistema escolar chileno han generado principalmente un aumento de la cobertura en los distintos niveles educacionales siendo, de los países Latinoamericanos, uno de los que lideran los indicadores de desempeño educativo para los distintos grupos etarios (OCDE, 2016b). A pesar de esto, su bajo desempeño en evaluaciones internacionales¹ y el nivel de segregación escolar, evidencian la necesidad de que el país cuente con un proyecto transversal, para contribuir a mejorar un sistema educacional que permita el desarrollo de la educación como un derecho social, y que garantice un proceso de educación integral en las trayectorias educativas.

En este contexto, Chile presenta un avance en términos de cobertura educacional en la etapa escolar (CASEN, 2015)², pero da cuenta de un sistema escolar con altos niveles de segregación. Al respecto, la prueba PISA 2015 muestra que en Chile el 72% de los y las estudiantes de menor nivel socioeconómico no alcanza las competencias básicas en matemática; muy distante del 23% de estudiantes de nivel más alto³ (PISA 2015). De esta manera, si bien Chile ha desarrollado un sistema educativo escolar con tasas de cobertura que se adecúan al promedio de los países pertenecientes a la OCDE, aún se encuentra por debajo del promedio en el nivel de desempeño escolar.

De esta forma, existe una preocupación transversal por lograr un sistema escolar más equitativo en Chile, que se evidenció en los últimos años en el proceso de reformas y programas destinados a propender a un sistema educativo de mayor calidad.

* Se agradece a Hadabell Castillo, Denisse Gelber, María Victoria Martínez y Ximena Valdebenito por el apoyo constante a lo largo del proceso. Además, a Roberto Schurch y a Flavia Fiabane por sus valiosos comentarios.

1 Chile se encuentra dentro del tercio más bajo de los 72 países participantes, muy por debajo del puntaje promedio OCDE. Además, un alto porcentaje de los y las estudiantes chilenos se encuentran bajo el Nivel 2, reflejando no alcanzar las competencias básicas en las áreas de Ciencias, Matemática y Lectura (en el caso de Matemática, por ejemplo, es de 49% versus un 23% del promedio OCDE) (PISA 2015).

2 Específicamente de 90,1% para niños de 4 a 5 años, de 91,5%, para niños de 6 a 13 años y la de adolescentes de 14 a 17 años es de 73,6.

3 En Matemática, el 72% de los y las estudiantes que pertenecen al Quintil I, tiene un bajo nivel de desempeño, a diferencia del 23% del quintil V, distante del promedio OCDE que es solo de 39% para el quintil I y 10% en el quintil V.

En este contexto, se plantea la necesidad de aumentar la información disponible respecto al sistema educativo chileno, con el fin de generar, influir y propulsar el desarrollo de políticas públicas que impulsen un sistema educativo de calidad. De acuerdo a esto, se decide la participación de Chile en el *Proyecto de School Resources de la OCDE*, lo que abre una posibilidad de revisar el contexto actual de la distribución, uso y administración de los recursos en el sistema escolar.

Con este fin, y para avanzar en políticas educativas de calidad se busca tener un diagnóstico que permita conocer cuáles son las áreas que deben ser potenciadas y cuáles son los aspectos que se pueden mejorar. De esta manera, Chile, por medio del Ministerio de Educación, en el año 2014 junto a otros 16 países⁴ se integró voluntariamente al proyecto OCDE *Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools* (Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de recursos en las escuelas o *School Resources Review*), cuyo objetivo es proveer análisis y orientación sobre cómo se distribuyen, utilizan y administran los recursos en el sistema escolar, para que estos contribuyan a cumplir los propósitos que tienen los países sobre la educación y así ayudar a los gobiernos a lograr efectividad, eficiencia y equidad en la educación.

La participación en este proyecto fue asumida como un trabajo conjunto de las instituciones que conforman el Sistema del Aseguramiento de la Calidad (SAC), esto es, la Agencia de la Calidad de la Educación, la Superintendencia de Educación y el Ministerio de Educación, y la primera oportunidad de revisión interna y externa respecto del uso de los recursos en el sistema escolar.

El trabajo realizado en el marco del proyecto OCDE permitió identificar un conjunto de fortalezas, desafíos y recomendaciones para una mejor distribución, utilización y administración de los recursos escolares, los cuales son abordados en los reportes generados por el proyecto desarrollado en Chile⁵. A partir de lo cual se priorizaron las temáticas más relevantes para construir este documento, la que expone los desafíos y recomendaciones, contextualizándolos en su estado actual para promover la reflexión en la comunidad en general, en torno al estudio de los recursos escolares y de las líneas de acción que se podrían movilizar en el corto, mediano y largo plazo.

4 Austria, Bélgica, Colombia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Islandia, Kazajistán, Lituania, Luxemburgo, Portugal, República Checa, Suecia y Uruguay.

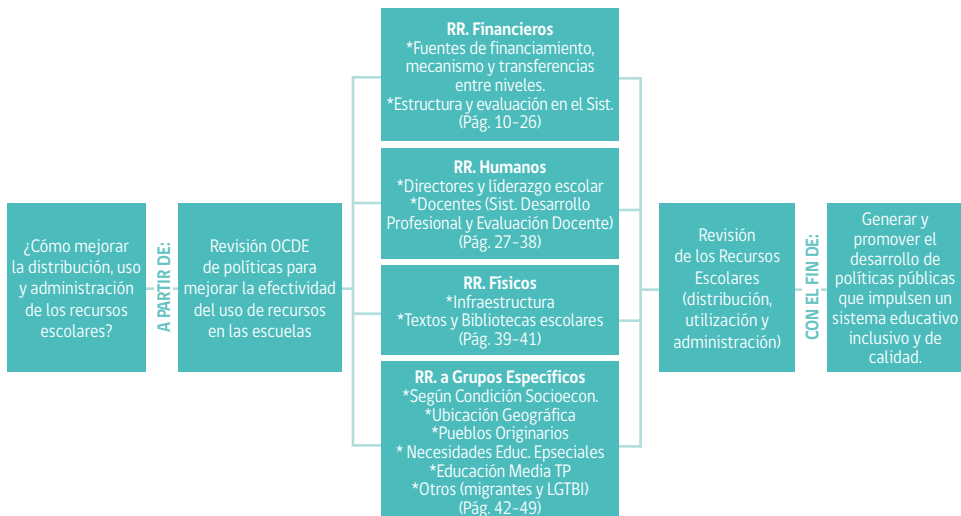
5 "Reporte Nacional de Chile. Revisión OCDE para mejorar la efectividad del uso de recursos en las escuelas" (MINEDUC, 2016a) y *OECD Reviews of School Resources: Chile* (OCDE, 2017).

Con este fin, el documento contiene seis secciones: i) Contexto *Proyecto OCDE School Resources Review*, ii) Contexto del sistema escolar chileno iii) Análisis de los Recursos Financieros, iv) Análisis de los Recursos Humanos, vi) Análisis de los Recursos Físicos, y v) Análisis de los Recursos dirigidos a grupos específicos. En las cuatro últimas secciones se entrega información de contexto de las problemáticas y los principales desafíos y recomendaciones identificados por el Equipo OCDE. Según el tema, se presentan los avances logrados en esas áreas, comprendiendo que en ciertos casos todavía se está en procesos incipientes de implementación de las acciones establecidas a partir de los proyectos de ley elaborados en el marco de la Reforma Educacional, llevada a cabo por el actual Gobierno.

El Centro de Estudios del Ministerio de Educación, busca, con este y otros documentos, colaborar con la comunidad educativa interesada en los diferentes aspectos del sistema escolar, y poner a disposición materiales obtenidos a partir de diferentes estudios e investigaciones nacionales e internacionales. En particular, en esta publicación, se busca difundir la información relativa al *Proyecto OCDE, School Resources Review*, e incentivar la reflexión para la toma de decisiones que permitan alcanzar un sistema de mayor equidad y mejor calidad.

A continuación se presenta un esquema del resumen de los temas abordados:

Esquema resumen de temas que se abordan en el documento



2

Contexto Proyecto de OCDE School Resources Review: Revisión de políticas para mejorar la efectividad de uso de los recursos educativos

El proyecto de recursos escolares nace de una iniciativa de la OCDE⁶ con el fin de proveer de análisis y recomendaciones a los diferentes países participantes, en la manera en que se distribuyen, se utilizan y se gestionan los recursos en cada contexto nacional, de manera de contribuir al trabajo de cada país en el cumplimiento de los objetivos de su sistema educacional. De esta manera, el proyecto recoge información del contexto de cada país participante para realizar un acercamiento crítico y aportar a la mejora de la efectividad en el uso de los recursos del sistema escolar.

Por esta razón, es que la revisión busca guiar a los y las responsables de crear políticas educativas en la distribución, utilización y administración de los recursos, de modo que contribuya a lograr el máximo potencial de los objetivos educativos, mediante iniciativas innovadoras y exitosas, y analizar la efectividad de las políticas realizadas.

Las etapas del proyecto contemplan: a) la elaboración de un reporte nacional de antecedentes (*Country Background Report*⁷, CBR), b) dos visitas evaluativas del Equipo OCDE al país, y c) la elaboración de un informe final con la revisión a nivel del país (Country Review, CR). En paralelo, en el marco del programa se está desarrollando una serie de informes temáticos desde una lógica de comparación internacional (The Funding of School Education). Se debe señalar que tanto los informes del CBR y CR han sido publicados en la página web del Centro de Estudios⁸ y en la página de la OCDE⁹.

Tanto los reportes nacionales de antecedentes (CBR)¹⁰ como las revisiones por país (CR), refieren a áreas de: a) contexto nacional, b) sistema escolar, c) gobernanza de los recursos en el establecimiento escolar, d) distribución de recursos, e) utilización de recursos, y f) gestión de recursos.

La revisión a estas áreas del sistema educativo establece un marco comparativo para los países, ayudándolos a evaluar de qué manera se gestionan, utilizan y distribuyen los recursos escolares. De esta manera, la OCDE entrega comentarios y recomendaciones para cada aspecto que parece relevante en el contexto de la revisión, en cada uno de los países.

6 *Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools.*

7 Para el caso de Chile es el "Reporte Nacional de Chile. Revisión OCDE para mejorar la efectividad del uso de recursos en las escuelas" (MINEDUC, 2016a).

8 Para más información: <https://centroestudios.mineduc.cl/2017/07/11/primer-conversatorio-calidad-educacion/>

9 Para más información: <http://www.oecd.org/edu/school/school-resources-review-reports-participating-countries.htm>

10 *OECD Reviews of School Resources: Chile (OCDE, 2017).*

Dado que la realización del proyecto contempla un marco conceptual que recoge información en 17 países con contextos educativos diferentes, es que la OCDE genera una conceptualización base para desarrollar los análisis y comentarios. La pregunta de investigación base en este proyecto es: ¿Qué políticas aseguran de mejor manera el uso efectivo de los recursos escolares con el fin de mejorar el desempeño de los y las estudiantes? Para responderla, la revisión de recursos en cada país se concentra en cuatro conceptos claves:

- i) **Gobernanza en el uso de los recursos de establecimientos escolares**
Nivel de recursos, fuentes de ingreso, vínculos a la gobernanza de establecimientos, planificación del uso de recursos, implementación de políticas.
- ii) **Distribución de los recursos**
Tipos de recursos, niveles y sectores de educación, niveles de administración, establecimientos, grupos específicos de estudiantes, recursos docentes, recursos de liderazgo escolar, infraestructura y material escolar.
- iii) **Utilización de los recursos**
Necesidades de los y las estudiantes, tiempo de aprendizaje, asignación de recursos desde profesores, profesoras, directores y directoras a los y las estudiantes, ambiente de aprendizaje y enseñanza, uso de instalaciones, organización y gobernanza escolar.
- iv) **Gestión de los recursos**
Desarrollo de capacidades para la gestión de recursos, monitoreo del uso de recursos, transparencia e informes de reporte, incentivos para la eficiencia.

A partir de esta conceptualización, es que la revisión, desde la OCDE, hace un esfuerzo por proveer un marco conceptual desde el cual los países puedan comparar sus experiencias en políticas educativas, buscar respuestas a problemas en común, e identificar y compartir prácticas exitosas. Las áreas de recursos utilizadas por el proyecto de recursos escolares se presentan como¹¹:

- a) Recursos financieros (entre niveles y sectores del sistema escolar; entre los diferentes niveles de la administración escolar; y a través de los establecimientos)
- b) Recursos físicos (distribución de instalaciones y materiales escolares)
- c) Recursos humanos (recursos para el liderazgo escolar y recursos docentes)
- d) Recursos en grupos específicos (programas dirigidos a diferentes niveles y a grupos específicos de estudiantes).

11 En el anexo 1 se muestra una traducción al español del marco conceptual que se encuentra en el siguiente link: <http://www.oecd.org/edu/school/School-Resources-Review-Conceptual-Framework.pdf>

Respecto de la implementación del proyecto en Chile, se debe mencionar que la elaboración del reporte nacional fue liderada por el Centro de Estudios del MINEDUC, junto a la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación, ya que se privilegió una coordinación que diera respuesta como Sistema de Aseguramiento de la Calidad, siendo el trabajo colaborativo de este tipo.

Posterior a la visita del Equipo OCDE y a partir de la Información contenida en el reporte nacional, se inició la elaboración del informe sobre la Revisión de los Recursos Escolares en Chile, desde una mirada analítica que incluía la identificación de fortalezas y de las áreas de crecimiento que tiene el país en la materia. Dada la envergadura y el esfuerzo interinstitucional que ha llevado el proyecto OCDE y en el que se han involucrado las distintas Divisiones y Organismos del Ministerio de Educación, tomó cerca de tres años concluirlo.

Las personas que conformaron el Equipo OCDE, que realizó la visita a Chile y que posteriormente elaboró el informe, corresponde a un grupo de expertos de las temáticas analizadas, sobre la distribución, utilización y administración de los recursos escolares: Paulo Santiago (Coordinador de la Revisión OCDE); Ariel Fiszbein (Director del Programa de Educación del Diálogo Interamericano); Sandra García Jaramillo (Profesora Asociada en la Escuela de Gobierno de la Universidad de Los Andes en Colombia); y Thomas Radinger (OCDE)¹².

Se debe mencionar que de forma simultánea con la participación en el *Proyecto School Resources Review*, el Ministerio de Educación solicitó la realización del estudio *Review of National Policies for Education* (Revisión de políticas nacionales de educación). Como síntesis de ambos procesos se elaboraron dos publicaciones que forman parte de la Serie Evidencias del Centro de Estudios del MINEDUC,¹³ con las principales temáticas trabajadas. Los documentos completos de estos proyectos se encuentran en la página web del Centro de Estudios¹⁴.

12 *OECD Reviews of School Resources: Chile (OCDE, 2017)*.

13 MINEDUC (2017) Serie Evidencias Año 2017, N° 37 ¿Hacia dónde avanza el sistema educativo en Chile? Análisis de las recomendaciones OCDE en Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación: Educación en Chile (2004-2016) en el contexto de la Reforma en marcha. Centro de Estudios Ministerio de Educación Chile.

14 Para más información: <https://centroestudios.mineduc.cl>

3 | Contexto nacional sistema educacional

El sistema educacional chileno se encuentra regulado por el marco normativo de la Constitución y de la Ley General de Educación (LGE, Ley N° 20.370) que señala que el derecho a la educación “tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida”. En este apartado se describen brevemente, los niveles del sistema escolar.

En el nivel central se encuentra el Ministerio de Educación (en adelante MINEDUC), que es el responsable de la coordinación y regulación del sistema educativo y el diseño de políticas públicas desde el nivel parvulario al nivel terciario, teniendo como objetivo garantizar una educación de calidad. En complemento, el año 2011 se promulga la Ley de Aseguramiento de la Calidad (N° 20.529) que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (en adelante SAC), cuyo objetivo es asegurar el acceso a una educación de calidad con equidad para todos y todas las y las estudiantes del país, mediante la evaluación integral, la fiscalización pertinente y el apoyo y orientación constante a los establecimientos.

En el nivel intermedio del sistema educativo se encuentran las sostenedoras y sostenedores privados y públicos de la educación, cuyas funciones son gestionar los recursos educativos y humanos, liderar los procesos de mejora, rendir cuentas y establecer un proyecto educativo institucional (PEI). Específicamente, las sostenedoras y sostenedores privados pueden o no recibir financiamiento público y pueden administrar uno o más establecimientos. Por otra parte, las sostenedoras y sostenedores públicos están asociados a los municipios del país ya sea por medio de los Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM), Direcciones Municipales de Educación (DEM), o de Corporaciones Municipales (organismos sin fines de lucro).

A nivel local, según la manera que funciona el sistema educacional chileno, están los establecimientos que se diferencian según el tipo de sostenedor o sostenedora, esto es, municipales, privados subvencionados, privados pagados y establecimientos de administración delegada, en los cuales la matrícula total de estudiantes se distribuye en un 35,9%, un 54,7%, un 8,1% y un 1,3% respectivamente en 2016, con un total de 3.550.837 estudiantes matriculados en educación escolar y en 11.858 establecimientos.

4 | Recursos financieros

A partir del marco conceptual desarrollado por la OCDE para analizar los recursos financieros en los establecimientos educacionales (ver anexo 1), se deben considerar, entre otros aspectos: las fuentes de financiamiento, las transferencias financieras entre los niveles del sistema, la gobernanza en la organización de la educación, el referido a la organización para la administración de la educación, la estructura de apoyo a los establecimientos, y los procedimientos de evaluación, orientación y rendición de cuentas.

Esta sección se divide en dos partes, por un lado, las fuentes de financiamiento y las transferencias de recursos en los distintos niveles del sistema escolar, apartado que tiene un énfasis principal en la distribución de los recursos financieros; y otro apartado que hace referencia a la gobernanza en la organización de la educación, cuyo énfasis se encuentra en la utilización de los recursos financieros.

4.1. Fuentes de financiamiento y transferencias de los recursos en los distintos niveles del sistema escolar

4.1.1. Nivel central

En Chile, el gasto público directo a las instituciones educativas más subsidios públicos a las familias y otras entidades privadas como porcentaje del PIB alcanzaba en el año 2014 el 3,7% en educación primaria a terciaria, cifra que se encuentra por debajo del promedio OCDE (4,8%) (OCDE, 2016b).

Una de las medidas más importantes de la actual administración, ha sido llevar a cabo una Reforma Educacional que considera acciones en distintos ámbitos del sistema escolar y que se concreta en las siguientes leyes y programas: Ley de Inclusión, el Sistema de Perfeccionamiento Profesional Docente, el nuevo Sistema de Educación Pública, la expansión de la Educación Parvularia y la Gratuidad en la Educación Superior. Todo lo anterior, tendrá como consecuencia un importante incremento en el gasto público en educación.

El Equipo OCDE, a partir de *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de recursos en las escuelas* (OCDE, 2017),

reconoce que efectivamente las medidas permitirán un mayor crecimiento del gasto público en educación, sin embargo, considerando la cantidad y envergadura de las medidas que se implementarán, advierte que es posible que se generen desafíos fiscales a futuro, especialmente en cuanto a la sustentabilidad de las reformas en el largo plazo. Para asegurarlas en el largo plazo, la OCDE señala que se requiere de inversiones públicas importantes que, además, podrían tener mayor sustentabilidad si se elabora un plan de financiamiento plurianual que debe ser comunicado de manera transparente y coherente con las proyecciones presupuestarias.

Frente a estos desafíos, hay que señalar que la estrategia institucional para asegurar la proyección en el largo plazo de estas medidas es la implementación de una Reforma Tributaria que, de manera gradual, permitirá al Estado una recaudación adicional de un 3.02% del PIB hacia el año 2018. Concordante con esto, el diseño de cada una de las reformas contempla una ejecución gradual que permita una organización de los recursos de manera adecuada.

En términos monetarios la Reforma Tributaria iniciada el año 2014 establece una recaudación adicional de \$4,3 billones, mientras que la suma en régimen de las iniciativas mencionadas alcanza \$3,76 billones.

Finalmente, la sustentabilidad se encuentra respaldada en los procesos de aprobación de La Ley de Presupuesto Anual. Este es definido a partir del Balance Estructural y del PIB tendencial, lo que es determinado por medio de un comité de expertos e informado al congreso de manera pública y transparente. Esto evidencia que la actual política fiscal busca tener una sostenibilidad en el tiempo, independiente de las fluctuaciones cíclicas de la economía o de los niveles de gasto que son incorporados en el presupuesto.

4.1.2. Nivel intermedio

Desde el marco conceptual del *Proyecto School Resources* (ver anexo 1), en la sección de distribución de recursos en relación al financiamiento, están las transferencias entre los niveles del sistema escolar. Específicamente, en este apartado se describe el traspaso desde el nivel central (Estado) al nivel intermedio (sostenedores y sostenedoras).

En Chile, previo a las transferencias entre niveles de gobierno¹⁵, en el año 2014 un 5% del financiamiento del nivel intermedio provenía del gobierno local (municipios) y un 95% del nivel central, muy por debajo del promedio OCDE cuyo gasto local era del 55%(OCDE, 2016b). Posterior a las transferencias entre estos niveles, los fondos provenían en un 44% del gobierno local y un 53% del nivel central (OCDE, 2016b).

No obstante, la importante magnitud de las transferencias para el nivel intermedio no considera recursos específicos para cubrir los costos asociados a la gestión de los establecimientos, como gastos en personal y otros costos fijos. Las transferencias únicamente están calculadas en base a la matrícula y a la asistencia de los y las estudiantes del conjunto de establecimientos que administra cada sostenedor o sostenedora.

12 |

Esto genera que en el sector intermedio público exista una alta heterogeneidad respecto del presupuesto disponible para administrar la educación, ya que depende, por un lado, del tamaño de la matrícula (si es mayor, tendrán más ingresos por subvenciones) y por otro, del nivel de ingresos provenientes de otras actividades no relacionadas con educación. Actualmente, hay un importante número de municipios pequeños que reciben un bajo aporte dado una baja matrícula de estudiantes, derivando en restricciones significativas en el presupuesto.

Por otro lado, existe una correlación regresiva entre el nivel de vulnerabilidad de los y las estudiantes y el aporte municipal, es decir, a mayor nivel de vulnerabilidad del estudiantado, hay un menor gasto en educación desde el municipio, debido a que posee un menor nivel de ingresos (MINEDUC, 2016).

En la misma línea, el Equipo OCDE identifica la falta de presupuesto para los costos de la gestión operacional de la educación de los sostenedores y las sostenedoras, para lo cual sugiere que se debe establecer un mecanismo de financiamiento que les permita ejercer sus funciones administrativas y de apoyo de manera eficaz. Este punto evitará el des-alineamiento entre el costo efectivo y la matrícula, aspecto que ha generado endeudamiento en algunos

¹⁵ Respecto de las fuentes del financiamiento público para niveles educativos de educación primaria y secundaria.

municipios. Junto con esto, identifica una débil integración del presupuesto escolar anual con la planificación estratégica a nivel local. De esta manera, instrumentos de planificación como los planes anuales de desarrollo de la educación municipal (PADEM) a nivel territorial, tienen poca asociación con el uso de los recursos disponibles.

Concordantes con la identificación de estos desafíos, durante el año 2015 se elaboró el proyecto de Ley sobre el Sistema Nacional de Educación Pública, el cual fue aprobado por el Congreso en octubre de 2017. Esta ley traspasa la administración y gestión de la educación pública desde los municipios a una nueva entidad dependiente del Ministerio de Educación, la Dirección Nacional de Educación Pública (DEP) a cargo de los Servicios Locales de Educación (SLE), que tienen a cargo la conducción estratégica y la coordinación del sistema y son responsables de la calidad de los establecimientos públicos.

| 13

La Ley de Nueva Educación Pública contempla que los Servicios Locales de Educación sean financiados con recursos propios y no por medio de la matrícula y asistencia de los y las estudiantes, con el fin de generar condiciones adecuadas respecto del manejo de la educación pública según las características de los y las estudiantes y de las características territoriales en que se encuentren los SLE.

4.1.3. Nivel local (establecimientos educacionales)

Al identificar las fuentes de financiamiento en educación pre-terciaria, en Chile en el año 2013, un 78% provenía de fuentes públicas y un 22% de fuentes privadas (MINEDUC, 2016). Respecto a las transferencias públicas, estas se realizan mediante el subsidio a la demanda (voucher); el Estado proporciona recursos económicos a establecimientos educacionales públicos y privados que cumplen con un conjunto de requisitos definidos por la normativa en curso. El gasto privado en educación mayoritariamente proviene desde las familias, por medio del financiamiento compartido. En esta sección se describen ambos tipos de financiamiento (público y privado) a nivel de establecimiento.

4.1.3.1. Mecanismo de financiamiento público

Ya sea bajo administración pública o privada de los establecimientos subvencionados por el Estado, el mecanismo de financiamiento estatal establecido es mediante un sistema de subsidio a la demanda o voucher de pago por asistencia diaria de los y las estudiantes.

El sistema de voucher ha configurado el sistema escolar chileno bajo una lógica de mercado, en que las familias pueden seleccionar el establecimiento educacional de su preferencia en el marco de disponibilidad de información sobre el desempeño de estos. De esta forma, las sostenedoras y los sostenedores públicos (municipios) y privados (particulares subvencionados) compiten por matrícula de estudiantes, por financiamiento público y por resultados educativos (MINEDUC, 2016).

La subvención escolar que se entrega a los establecimientos educacionales actualmente se diferencia según sus características¹⁶ y las necesidades de sus estudiantes. Este valor es establecido a partir de la Unidad de Subvención Escolar definida de forma anual por el MINEDUC (y que para el año 2017 tiene un valor de \$23.981), monto que se multiplica por el promedio mensual de asistencia de estudiantes, por factores relacionados con el tipo de establecimiento y por los niveles educativos que imparte.

La revisión realizada en el marco del proyecto OCDE (tanto en el *Country Background Report* como en el *Country Review*), identifica una serie de dificultades para el sistema escolar chileno a partir del mecanismo de subvenciones. Primero, dificultades asociadas al pago por asistencia; por un lado, ocurre que la asistencia de los y las estudiantes es fluctuante lo que no permite planificar un presupuesto adecuado. Como consecuencia, para ciertos meses no se logra cubrir todos los costos del establecimiento, lo que genera una importante carga administrativa y dificulta la gestión operacional de los establecimientos, sobre todo en el caso de los establecimientos con estudiantes de mayor vulnerabilidad ya que presentan mayor ausentismo.

Por otro lado, según el *Informe OCDE Reviews of School Resources*, en Chile se genera una alta carga administrativa para las sostenedoras,

¹⁶ Apoyo al mantenimiento de infraestructura, ruralidad, desempeño de excelencia, concentración de estudiantes vulnerables en una escuela, necesidades educativas especiales, necesidades de reforzamiento educativos y vulnerabilidad social del o la estudiante.

los sostenedores, la Superintendencia y el Ministerio de Educación, ya que se debe movilizar una importante suma de dinero para el control (supervisión) y comprobación de los registros de asistencia que se realizan diariamente debido a las frecuentes irregularidades e inconsistencias asociadas a ellos.

Una segunda dificultad que se describe en el Informe OCDE, se asocia a que la fórmula de cálculo de la subvención utilizada actualmente es cada vez más compleja dado los múltiples aportes o incrementos que se le han incorporado por diferentes conceptos. Así, se ha convertido en un sistema de alto nivel de complejidad que ha generado que los sostenedores y las sostenedoras deban destinar un importante esfuerzo en gestionarla, debido al aumento de diferentes incentivos y subsidios asignados a poblaciones específicas, cada uno de ellos con una normativa particular. En esta línea, existen otras subvenciones que buscan tener un efecto compensatorio (por ejemplo, ruralidad, que otorga un mayor monto a los establecimientos de zonas rurales), sin embargo, no logran contemplar un monto suficiente para cubrir los déficits que se producen, por conceptos de resguardar los costos del establecimiento no considerados en la subvención.

De acuerdo a esto, el reporte OCDE recomienda cambiar el mecanismo de financiamiento por asistencia a uno que considere la matrícula al inicio de año y que sea simplificado (por ejemplo, disminuir el número de componentes de la subvención o unificándolas), manteniendo los indicadores que reflejan las diferencias en las características de los y las estudiantes, de los establecimientos y los costos por niveles de enseñanza. En suma, se sugiere modificar la fórmula de cálculo de la subvención de manera que no dependa de la asistencia ni de un nivel fijo de 45 estudiantes, con lo cual se reconocerían los costos fijos o no proporcionales a la cantidad de estudiantes.

Para dar respuesta a estas complejidades, el BID, en convenio con el MINEDUC, ha estado realizando un estudio que finalizará durante el año 2017 que incluye un análisis de información secundaria, consultas realizadas a establecimientos, y un análisis comparado de las experiencias internacionales para lograr identificar de qué manera se puede generar un mecanismo de financiamiento que cubra todos los costos del servicio educativo, y que sea adecuado en términos de transparencia, eficiencia, equidad, rendición y bajo costo administrativo.

4.1.3.2. Mecanismo de financiamiento privado

Cuando se inició el *Proyecto OCDE School Resources Review*, Chile contaba con un sistema mixto de financiamiento para los establecimientos subvencionados por el Estado, esto es, la posibilidad de recibir financiamiento público o privado, este último por medio del financiamiento compartido que actualmente está en proceso de eliminación. Este mecanismo, incorporado en 1993, otorgó la posibilidad a los establecimientos subvencionados a cobrar un copago a las familias, lo que implicó un mayor gasto privado en educación. De tal manera, en el año 2013 el total de las transferencias realizadas por este concepto por parte de las familias era de \$284.673 millones, es decir, las familias chilenas asignaban el equivalente al 3% del PIB para financiar inversiones en educación, una proporción mayor que cualquier otro país de América Latina. Sin embargo, este elemento está siendo eliminado a consecuencia de la Ley de Inclusión N° 20.845, promulgada durante el año 2015.

16 |

La Ley de Inclusión escolar tiene por objetivo que las familias de los y las estudiantes que asisten a establecimientos subvencionados por el Estado puedan realmente elegir, sin que las características relacionadas con su contexto socioeconómico, el desempeño escolar u otras variables permitan a los establecimientos seleccionar, utilizándolos como factores de discriminación y mermando la elección de las familias respecto del establecimiento escolar. De esta manera, se busca incrementar la equidad y la eficiencia del sistema escolar a partir de tres aspectos principales: a) regular la admisión del estudiante prohibiendo el uso de criterios económicos, sociales, étnicos, religiosos y académicos¹⁷; (b) eliminar el financiamiento compartido; y (c) prohibir el lucro a los establecimientos subvencionados (MINEDUC, 2016).

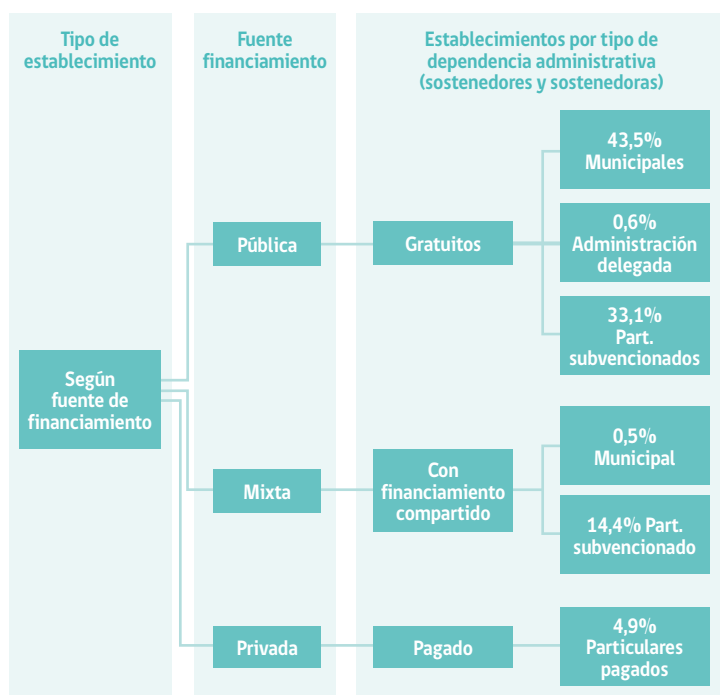
Así, la Ley de Inclusión busca eliminar uno de los elementos que generan distorsión en el financiamiento de los establecimientos subvencionados por el Estado¹⁸, el financiamiento compartido, con lo que se espera disminuya el alto nivel de segregación presente en Chile en el sistema escolar, además de pasar a un enfoque de comprensión de la educación como único propósito de los sostenedores y las sostenedoras.

17 Solo desde 7° básico, en algunos casos excepcionales de establecimientos educacionales, durante 5 años irá disminuyendo progresivamente el porcentaje de cupos de estudiantes que pueden ser seleccionados.

18 Contreras et al. 2011; Bellei, 2013; Villalobos, 2014.

La figura 2 muestra un esquema respecto de la categorización de establecimientos a partir del financiamiento de sus sostenedores y sostenedoras (Dependencia administrativa), ya sea por financiamiento público, privado o mixto, e identificando los porcentajes de presencia en el país. En la figura se puede visualizar que del total de establecimientos (12.001 en el año 2015), solo el 14,9% tenía financiamiento compartido, mecanismo que generó una mayor segregación en el sistema escolar (Bellei, Valenzuela y De Los Ríos, 2010).

Figura 2. Tipos de establecimientos (clasificación previa a la entrada en vigencia de la Ley de Inclusión) y porcentaje respecto de la cantidad total de establecimientos (2015)



Fuente: elaboración propia a partir de las Bases de Datos del Centro de Estudios del MINEDUC, Directorio Oficial de Establecimientos 2015 y FICOM 2015.

La eliminación del lucro en los establecimientos privados nace a partir de la preocupación, de que previo a la entrada en vigencia de la ley, los sostenedores y sostenedoras con fines de lucro tenían incentivos a reducir costos en desmedro de entregar un buen servicio educativo.

El Informe OCDE señala que el impacto que tenga esta medida en la distribución y utilización de los recursos en el sistema escolar dependerá de cómo los diferentes sostenedores y sostenedoras respondan ante las nuevas regulaciones y de la manera en que se adapten.

Por lo anterior, es que todo el proceso se dará de manera gradual en las distintas regiones del país, lo que permitirá hacer los ajustes para una implementación adecuada. Asimismo, una de las medidas implementadas es la instalación de una plataforma que apoya por medio de un proceso transparente y público, a los establecimientos y a los apoderados en el proceso de admisión escolar¹⁹,

18 |

4.2. Gobernanza en la organización de la educación

Este apartado basa su análisis en la utilización de los recursos financieros y cómo estos se concretan en tres ámbitos: organización para la administración de la educación, la estructura de apoyo a los establecimientos y los procedimientos de evaluación.

4.2.1. Organización para la administración de la educación

Tal como se ha señalado en apartados previos, la organización para la administración de los establecimientos es mediante la figura del sostenedor o de la sostenedora, quien tiene la responsabilidad de la gestión del servicio educativo. En el caso del sector público se conforma por una unidad dentro de los municipios²⁰, y en el sector privado hay un porcentaje menor de sostenedoras y sostenedores particulares subvencionados que podrían considerarse como el nivel intermedio (solo el 12% administra más de un establecimiento), ya que la mayoría solo administra un establecimiento, por lo que estarían mayoritariamente en el nivel local. Es por esto que el énfasis en este apartado está en el sector público, ya que posee la mayor cantidad de sostenedores y sostenedoras con más de un establecimiento en su administración.

¹⁹ Más información <https://www.sistemadeadmisionescolar.cl/>

²⁰ Unidad administrativa que tienen múltiples servicios que ofrecer, ante las diversas contingencias sociales del gobierno local. Los alcaldes son elegidos democráticamente en ciclos electores de 4 años de duración. Son los DAEM, DEM o Corporaciones de Educación los que están a cargo de la gestión de la educación pública.

En este sentido, la creación de los Servicios Locales nace con el fin de que los sostenedores y sostenedoras de la educación pública tengan como único propósito entregar el "servicio educativo"; disminuir la cantidad de entidades "intermedias" entre el Ministerio y los establecimientos escolares; y desligar la administración de la educación de los ciclos políticos electorarios. Esta modificación se traduce finalmente en el traspaso de 347 sostenedoras y sostenedores públicos (municipios y corporaciones municipales) a 70 Servicios Locales aproximadamente.

De esta manera, el objetivo principal es poner en el centro el proceso enseñanza y aprendizaje en los establecimientos educacionales, para que "todos los niños, niñas, jóvenes y adultos de todos y cada una de las localidades del territorio nacional se educarán en ambientes de aprendizaje que fomentan su desarrollo como personas integrales y sujetos de derecho" (Ley N° 21.040). Lo anterior se establece en la medida que se asume como objetivo principal de los establecimientos, el mejoramiento de la calidad educativa, estableciendo que el Estado debe ser garante del derecho a la educación con entidades descentralizadas (SLE) que aseguren instancias de participación y transparencia a las comunidades escolares. Esto por medio de los Consejos Locales como instancias de participación de los diferentes actores del sistema escolar, lo cual produciría cambios, desde el enfoque del marco conceptual del *Proyecto School Resources*, en la utilización de recursos, específicamente, en el entorno de enseñanza y aprendizaje (ver anexo 1).

| 19

Con esto, se busca asegurar una educación de calidad desde la educación parvularia a la educación media.

Un cambio importante es que la ley promueve la cooperación y colaboración entre establecimientos respecto a sus docentes, equipos directivos, asistentes de la educación y comunidades escolares, para fortalecer el trabajo en red y la utilización de recursos, con el fin de desarrollar estrategias que permitan responder a los desafíos del sistema escolar, en base a la reflexión y análisis, compartiendo experiencias y aprendiendo entre todos y todas.²¹ Este aspecto es un gran cambio cultural, porque lo que ha prevalecido es una lógica de competencia para efectos de captura de matrícula.

Respecto a este proceso, el Equipo OCDE señala que para una correcta implementación se deben cautelar los siguientes aspectos: i) aprovechar el capital humano y los conocimientos que se han construido a lo largo del tiempo en los equipos municipales; ii) que

21 Para más información <https://educacionpublica.mineduc.cl/>

los municipios que tienen mejores capacidades en la administración (con mejores resultados académicos, buen manejo presupuestario, etc.), al menos de forma transitoria, puedan seguir a cargo del servicio educacional de la educación pública; iii) evitar las posibles duplicaciones que se puedan dar respecto de los roles y funciones de los profesionales de los Direcciones Provinciales de Educación (DEPROV) y Secretarías Regionales de Educación (SEREMI) y de los Servicios Locales; y iv) disminuir el nivel de empleo actual para tener una mayor eficiencia, en concreto, se sugiere seguir realizando procesos de jubilación anticipada de los funcionarios municipales²².

Respecto a estas recomendaciones se debe señalar que una de las medidas de la Ley que crea el Sistema de Educación Pública es dar preferencias, en los procesos de contratación de los Servicios Locales de Educación, a las personas que trabajan en educación en los municipios. Con esto, el acuerdo transversal más importante que permitió la reciente aprobación del Proyecto de Ley es un proceso de traslado gradual hasta el año 2030, que permite ir construyendo las mejoras para la implementación en base a la experiencia de los primeros Servicios Locales.

Además, en diciembre de 2016 se promulgó la Ley N° 20.976 que permite que profesionales pertenecientes a la dotación docente del sector municipal, de 2016 a 2024, puedan acceder a la bonificación por retiro voluntario. En el mismo año se promulgó la Ley N° 20.964 que mejora las condiciones de retiro y les otorga bonificaciones a los asistentes de la educación.

Respecto a la posible duplicación de funciones es necesario señalar que las DEPROV y SEREMI son la representación en el territorio del Ministerio de Educación y están encargados de procesos que atañen a todos los establecimientos públicos y privados, con y sin subvención. Los Servicios Locales en tanto, solo desempeñan funciones para los establecimientos públicos. Con todo, el desafío de identificar acciones y funciones que sean eventuales fuentes de duplicación es parte de los desafíos de implementación de la entrada en vigor de la ley.

22 Según el Reporte OCDE, a partir de la baja en la matrícula en el sector público de la última década (del 50% en 2004 al 36% en 2014) y por las tendencias demográficas que han ido disminuyendo la cantidad de niños y niñas y, por lo tanto, de personas en edad escolar, y la mantención del número de personas trabajando en algunos municipios, los DAEM y DEM tienen más personas trabajando de las que correspondería según el tamaño de la matrícula que tienen en labores administrativas y menor número en temas técnico-pedagógicos. Incluso, la cantidad de docentes y de asistentes ha ido aumentando (un 15% y un 65% respectivamente de 2007 a 2014 en el sector público).

4.2.2. Estructura de apoyo a los establecimientos

Desde el nivel central, la estructura más importante de apoyo a los establecimientos es el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, institucionalidad creada a partir de la Ley de Aseguramiento de la Calidad (N° 20.529), la cual introduce un nuevo marco de apoyo para la mejora de los establecimientos para fortalecer su capacidad y la de los sostenedores y las sostenedoras. Además, añade a los organismos ya existentes –Ministerio de Educación y Consejo Nacional de Educación– dos nuevas instituciones, la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación. En este nuevo contexto se redefinen algunas funciones del Ministerio de Educación, pero se mantiene su labor de diseño e implementación de las políticas y programas educacionales para todo el sistema educativo y como órgano rector del SAC.

La Superintendencia de Educación tiene una función de fiscalización respecto a la utilización de recursos públicos en los establecimientos que son subvencionados por el Estado (rendiciones de cuenta), además de velar por el cumplimiento de la normativa educacional. Así, es el organismo que recibe reclamos y denuncias, y tiene la facultad de investigarlas aplicando sanciones en los casos que corresponda.

La Agencia de Calidad de la Educación es la entidad que debe proponer y asesorar al MINEDUC en la elaboración del Plan de Evaluaciones Nacionales e Internacionales, evaluando el nivel de desempeño escolar, de estudiantes y de sostenedores y sostenedoras, orientando a los establecimientos a partir de los resultados, y poniendo a disposición la información a toda la comunidad en general.

Junto con esto, los establecimientos educativos públicos pueden recurrir a un apoyo desde funcionarios públicos de los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV), unidades territoriales pertenecientes al Ministerio de Educación. Estos funcionarios son conocidos como los Asesores Técnicos Pedagógicos (ATP).

Las Asesorías Técnicas Educativas son entidades privadas (ATE) y surgen a partir de la Ley de Subvención Educativa Preferencial (SEP) en el año 2008. Son instituciones/organismos/empresas que realizan procesos de consultorías en áreas de gestión de recursos, convivencia escolar, liderazgo y gestión curricular para contribuir a la mejora escolar.

En el *Informe OCDE Reviews of School Resources*, se señala que existe una preocupación por la efectividad en el funcionamiento del apoyo externo técnico-pedagógico para establecimientos públicos y privados, dado que son considerados como poco útiles para el proceso de reflexión profesional y de mejoramiento de las prácticas de enseñanza, por directores, directoras y docentes.

De esta forma, se aconseja que el MINEDUC reconsidere el rol del apoyo técnico-pedagógico privado (ATE) dentro del sistema educativo y especifique cómo los estos podrían complementar el trabajo de los funcionarios públicos en vez de reemplazarlos. En la misma línea, la OCDE sugiere que el apoyo técnico, en relación a estrategias y herramientas pedagógicas que actualmente se da desde el sector público y privado, pueda ser dado desde los Servicios Locales, ya que tendrán un conocimiento más local de las características de los establecimientos.

22 |

La evidencia en investigación también ha mostrado hallazgos en esa línea, la cual señala que “los efectos han sido de baja magnitud, y requieren desarrollos de mediano plazo (al menos cuatro años) y tienden a ser poco sustentables en el tiempo” (Bellei, C., Contreras D., Vanni X., Valenzuela, J. P., 2014). Por esto, una de las modificaciones introducidas con la puesta en marcha de la Ley de Inclusión, es que los servicios de las ATE solo podrán ser contratados “si se encuentran certificados por el Ministerio de Educación y han sido adjudicados por medio de licitación o concurso público”²³, para lo cual se les entregó a los sostenedores y las sostenedoras como apoyo para este proceso, el documento sobre “Orientaciones para la contratación de Servicios de Asistencia Técnica Educativa (ATE), a través de Concurso Público, en el marco de la Ley de Inclusión”. Así, se busca asegurar una mayor calidad de las ATE, entendiendo que son una entidad que pueden cumplir una función clave en los procesos de mejora de los establecimientos.

Otra forma de apoyo a los establecimientos y a los sostenedores y las sostenedoras se da por medio de los programas.

Según la revisión OCDE al haber muchas actividades, programas y líneas presupuestarias en educación, es complejo realizar un seguimiento periódico de las prioridades y, en muchos casos, parecieran existir duplicidades en los objetivos de distintos programas (por ejemplo,

23 Para más información: http://www.registroate.cl/index.php?id_portal=249

en los que están relacionados con retención escolar). De lo anterior, sugiere promover un mecanismo que permita de forma periódica, evaluar los objetivos y ámbitos de acción de los distintos programas y sus efectos, y buscar su complementación y mejor coordinación evitando duplicidades. Para la implementación de un mecanismo de evaluación se podría avanzar, en el largo plazo, a un sistema que permitiera medir los impactos de los programas de forma más efectiva. Actualmente, existe un escaso número de evaluaciones de impacto. En general, el Ministerio de Educación (mediante el Centro de Estudios) y la DIPRES son quienes realizan evaluaciones de los programas, pero con un enfoque más centrado en evaluar la implementación de los programas, por lo que falta más información rigurosa sobre los efectos de estos programas.

Según lo que identifica el Equipo OCDE, los múltiples programas tienen requisitos de información distintos, duplicando esfuerzos y tiempos en la gestión operacional de los mismos, lo cual pareciera estar generado una cultura en la gestión de los recursos muy centrada en los procedimientos formales, como el cumplimiento de normas y procesos, lo que podría fomentar una cultura organizacional no propensa a la innovación y a la toma de riesgos.

| 23

Esto es un desafío que debe ser trabajado desde la articulación de las distintas instituciones como el Estado, la academia y la sociedad civil, respecto de las iniciativas público/privadas que contribuyan a la creación de políticas efectivas basadas en evidencias, que permitan evitar la duplicación de programas con los mismos objetivos y, además, que gestionen las solicitudes a los establecimientos y a sostenedores y sostenedoras sin sobrecargar sus quehaceres.

4.2.3. Procedimientos de evaluación, orientación y rendición de cuentas

Como parte de las estructuras de soporte a nivel de sistema escolar, uno de los aspectos relacionados con la distribución y administración de los recursos se refiere a los procesos de evaluación, orientación y rendición de cuentas que se dan en el sistema escolar (ver anexo 1).

Según lo estipulado en la Ley N° 20.529, que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de Calidad, las instituciones que lo conforman deben velar por la calidad de la educación, la mejora continua de los aprendizajes y el fomento de las capacidades de gestión de los establecimientos.

Bajo ese marco, la Agencia de Calidad de la Educación tiene en su campo de acción el papel de evaluar, orientar e informar. La evaluación, tanto de procesos como de resultados, se da en relación al desempeño del estudiantado y de los establecimientos²⁴, a partir de los estándares definidos para ambos casos. La orientación se da a partir del resultado de las evaluaciones y tiene como objetivo la mejora escolar²⁵. La función de informar tiene relación con proporcionar a la comunidad en general, información relevante del sistema escolar.

Para evaluar el desempeño de los y las estudiantes, se utiliza el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE)²⁶, el cual realiza una evaluación nacional, externa a los establecimientos educativos, de manera censal y muestral en diferentes asignaturas y grados, la cual busca ser una evaluación contextualizada²⁷.

24 |

Para evaluar el desempeño de los establecimientos, además de la información proporcionada por el SIMCE, se utilizan la metodología de Visitas de Evaluación para fortalecer las capacidades institucionales y orientar sus planes de mejoramiento educativo.

Además, la Evaluación a los Establecimientos Educativos que forma parte del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED), evalúa a los establecimientos subvencionados en el desempeño de factores como efectividad, superación, iniciativa, mejoramiento de las condiciones de trabajo y adecuado funcionamiento del establecimiento, igualdad de oportunidades, e integración y participación de profesores, profesoras, padres, madres, apoderados y apoderadas en el proyecto educativo del establecimiento.

Por otro lado, la Superintendencia de Educación tiene como parte de sus funciones, promover el conocimiento, ejercicio y resguardo de los derechos educacionales, e informar sobre la normativa educativa y los derechos a la comunidad. Además, de realizar visitas a los establecimientos para evaluar el cumplimiento de la normativa educacional, la legalidad en el uso de los recursos y la rendición de cuentas de los establecimientos subvencionados por el Estado.

24 En temas relacionados con el desempeño académico, desarrollo personal y social.

25 Proceso obligatorio para los establecimientos que reciben aportes del Estado y voluntario para los establecimientos privado sin subvención.

26 La información es pública, y se puede obtener de: <http://www.agenciaeducacion.cl/>

27 Contempla tanto una prueba de rendimiento como cuestionarios de contexto educativo, buscando identificar a cada establecimiento bajo una categoría de desempeño según el nivel de ayuda y orientación que necesiten. Más información se puede ver en <http://www.agenciaeducacion.cl/orientacion/categoria-desempeno/>

Del contexto presentado, una de las problemáticas visualizadas por el Equipo OCDE es la posibilidad de que, en un entorno complejo y en la multiplicidad de responsabilidades de los establecimientos, estos asuman las tareas de las dos nuevas instituciones –Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación –y, por lo tanto, verse sobrecargados en cuanto a los procesos, expectativas y presiones adicionales que se puedan dar, dada la carga en el tiempo y los esfuerzos del personal que deben dedicar. según las intervenciones dadas por el MINEDUC, la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación. En esta medida, al ser esta última institución la que evalúa el uso de los recursos y la Agencia de Calidad de la Educación la que evalúa y orienta el desempeño escolar, es compleja la vinculación en la práctica de las decisiones sobre el uso de recursos y las consideraciones pedagógicas, a pesar de la conexión que existe entre ambas temáticas.

| 25

De esta manera, el Informe OCDE recomienda promover la reflexión desde el Ministerio de Educación sobre cómo el SAC y otras iniciativas relacionadas con la rendición de cuenta y de mejora trabajen de forma articulada, para evitar la sobre-intervención de los establecimientos, respecto de un objetivo común, y mejorar los procesos de aprendizaje en los establecimientos educacionales.

Sobre este tema, se debe señalar que según lo que se establece en la Ley que crea el SAC, se ha definido que la Agencia de Calidad de la Educación debe enfocarse en temas pedagógicos y la Superintendencia de Educación en asuntos de rendición de cuentas; orientaciones que se deben seguir reforzando.

A su vez, el Informe de la OCDE refuerza la importancia de generar acciones que le den un sentido a la evaluación escolar, para lo cual enfatiza en que esta debe centrarse en la efectividad del desempeño escolar, e identificar las áreas de mejora, crecimiento, aquellas que se pueden potenciar o las de fortalezas para entregar retroalimentación y apoyo a las oportunidades de crecimiento. Estas instancias permiten identificar a los establecimientos de bajo desempeño, y reconocer y premiar las mejores prácticas y los establecimientos de buen nivel de desempeño.

Por lo anterior, el Equipo OCDE sugiere potenciar la relevancia del enfoque que se está trabajando desde la Agencia de Calidad de la Educación con los establecimientos educacionales, esto es, la visión de la evaluación

escolar desde una dimensión formativa que dé orientación respetando los procesos que sean propios de los establecimientos para así construir trayectorias de mejoras sustentables. Con lo anterior, el Equipo OCDE señala que es importante fortalecer el entendimiento desde las comunidades escolares respecto a la evaluación como un proceso de mejoramiento, evitando que sea visto como de rendición de cuentas.

En la misma línea, se enfatiza que la autoevaluación debe ser un aspecto central en el enfoque nacional para el mejoramiento escolar, donde se promueva una labor protagonista de los establecimientos con mayor trayectoria respecto de impulsar su propia mejora. Se propone entonces, que se establezcan roles al interior de los establecimientos, entre los y las docentes, respecto de los procesos de evaluación, de manera que se puedan conformar comunidades de aprendizaje con otros establecimientos con el fin de discutir en relación a las complejidades que se presenten.

Otra problemática que identifica el Equipo OCDE, es cómo se alinean los procesos como el Apoyo Técnico Pedagógico y el Apoyo Técnico Escolar (apoyo pedagógico público y privado), con los nuevos procesos de evaluaciones escolares lideradas por la Agencia de Calidad de la Educación, por lo cual se recomienda que el Ministerio de Educación pueda determinar aquellas estrategias que entreguen un apoyo pertinente a los establecimientos para su desarrollo y no sobrecargarlos con intervenciones externas.

El enfoque del SAC es fortalecer las capacidades de gestión de los establecimientos educacionales; en esa línea es que las medidas que se lleven a cabo puedan velar por ese objetivo. De lo anterior, un importante desafío tiene relación con la delimitación de los roles que estipula la Ley N° 20.529, para lo cual es importante la articulación del Ministerio de Educación, la Agencia de Calidad de la Educación, la Superintendencia y el Consejo Nacional de Educación.

Además, se debe seguir reforzando el actual enfoque de la Agencia de Calidad de la Educación y de la Superintendencia de Educación, de promover en los establecimientos la importancia de los procesos de evaluación como herramientas para la mejora escolar y la internalización de una cultura de evaluación en los establecimientos.

5 | Recursos humanos

Este apartado revisa los avances y desafíos de los recursos humanos, entendiéndose como aquellos que refieren a docentes y directivos, que contribuyen (según la evidencia nacional e internacional)²⁸ de mayor manera al desempeño escolar de los y las estudiantes y a los procesos de mejora de los establecimientos educacionales.

En el marco del *Proyecto School Resources* (anexo 1), las temáticas referidas a la formación inicial docente, el inicio de la carrera docente y directiva, y la contratación y despidos son introducidas en la dimensión de distribución de recursos. Por otra parte, la organización del liderazgo escolar (referida a la distribución del liderazgo escolar, la organización del trabajo y la estructura de la carrera directiva) y la asignación de recursos docentes para los y las estudiantes (relacionadas con el tamaño de la clase, el uso del tiempo del o de la docente, la estructura de la carrera docente, y el personal de apoyo en las aulas) son abordados desde la utilización de recursos.

| 27

En esta sección, a partir de la realidad del sistema educacional chileno y dado que las temáticas se encuentran entrelazadas, se presentará información, en un mismo apartado, tanto de la distribución como de la utilización de los recursos humanos. Específicamente, sobre las carreras directivas y de docentes a partir de lo relevado en el reporte OCDE. En primer lugar, los aspectos que fortalecen el liderazgo directivo y, en el segundo lugar, sobre las recomendaciones que se dan para que exista una adecuada implementación de las recientes medidas llevadas a cabo sobre el Sistema de Desarrollo Profesional Docente.

5.1. Directores y directoras

Debido a que la evidencia demuestra que puede tener un impacto positivo en el nivel de desempeño de los y las estudiantes, se ha dado una importancia creciente al Liderazgo Directivo en las últimas décadas (Horn y Marfán, 2010; Vaillant, 2015), definido como el "segundo factor intra-escolar más relevante para la calidad de un establecimiento" (Muñoz y Weinstein, 2012).

Lo anterior, refuerza la idea de contar con un buen liderazgo educativo, colaborativo y centrado en el aprendizaje, sobre todo en establecimientos

28 Bravo (2008), John Hattie (2011), Scheerens (2012), Muñoz y Weinstein (2012), entre otros.

de contextos vulnerables. Específicamente, en estos establecimientos, los que han podido tener un mejor desempeño en sus estudiantes son quienes cuentan con equipos que promueven el desarrollo de capacidades internas, la coordinación colectiva y la respuesta oportuna a partir de la reflexión sobre los procesos de autoevaluación del establecimiento (Bellei et al., 2014). En consecuencia, a continuación, se presenta una revisión de los aspectos relacionados con el Liderazgo Directivo.

En Chile, el Estatuto Docente establece que el principal papel de los directivos es liderar y supervisar el proyecto educativo institucional, enfatizándose también este rol en la Ley General de Educación, en el Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar, en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar y en los Estándares Indicativos de Desempeño para Establecimientos Educativos y Sostenedores.

28 |

Según el Informe OCDE *Reviews of School Resources*, Chile presenta una falta de trayectoria profesional que promueva el liderazgo escolar de manera diferenciada a la trayectoria docente, ya que existen pocos incentivos para los directivos únalos que la conviertan en una profesión poco atractiva. A la fecha, los directores y directoras forman parte de la profesión docente ya que, en términos de desarrollo profesional, tienen los mismos procesos que los y las docentes y solo reciben una asignación financiera asociada a su responsabilidad y otros subsidios a los que los profesores y las profesoras también pueden acceder. De esta manera, según el Equipo OCDE, la estructura no parece relevar de manera adecuada la importancia del papel del director o directora y, a su vez, no entrega oportunidades de progresión profesional a quienes cumplen esta función. Asimismo, en cuanto a la evaluación de su rol, actualmente existen procesos de evaluación de desempeño de docentes, directivos, directivas, técnicas y técnico-pedagógicas únicamente en el sector municipal, mediante convenios de desempeño.

Asimismo, y en relación a las propuestas relacionadas con el liderazgo escolar, el informe desarrollado por la OCDE señala la importancia de generar una profesión directiva como medida efectiva para la mejora educativa, en consideración del potencial impacto que tiene esta función en el sistema educativo. De esta manera, es posible promover una mayor gestión local de los líderes escolares, incluyendo procesos de reclutamiento, evaluación de desempeño y apoyo continuo, para asegurar un buen equilibrio entre la rendición de cuentas y el desarrollo del liderazgo directivo. Al respecto, el Equipo OCDE sugiere

la generación de una estructura profesional que diferencie a directores, directoras, profesoras y profesores, que permita relevar la función directiva, y donde las remuneraciones sean más altas y parecidas a cargos públicos con responsabilidades similares.

Por otra parte, entrega recomendaciones respecto del encanto de la carrera directiva, considerando, por ejemplo, atraer a candidatos de gran calidad para asegurar el trabajo de los mejores líderes escolares en los establecimientos de condiciones difíciles. Al respecto, en el Informe OCDE se describe que a pesar de que se han realizado avances, como el proceso de selección y el aumento de salarios, aún es posible mejorar el perfil profesional de los directores y directoras.

Asimismo, el Equipo OCDE señala que parece necesario el desarrollo de mayores análisis de la realidad de directores y directoras, con el fin de orientar las políticas de liderazgo escolar considerando las diferencias de contextos y la implicancia de particularidades (zona geográfica, cantidad de estudiantes, niveles de vulnerabilidad, entre otros) en su función educativa. Además, agregan que es posible introducir roles complementarios que contribuyan y apoyen la labor del director o directora, como parte de la carrera directiva, como son el Jefe de la Unidad Técnico Pedagógico y el de Inspector general.

Respecto del Plan de Formación de Directores (en adelante PFD), realizado desde el año 2011, el reporte OCDE recomienda considerar la creación de procesos que cubran las necesidades de directores y directoras con diferentes niveles de experiencia y distintos contextos laborales. Al respecto, se insta a revisar y evaluar el PFD, y proponer nuevos lineamientos a futuro. En complemento, identifican la necesidad de centrar la capacitación de directores y directoras en el desarrollo de competencias en áreas específicas que contribuyan a mejorar la enseñanza y el aprendizaje, tales como estrategias de apoyo, evaluación y desarrollo de la calidad docente; de fijación de objetivos, evaluación y rendición de cuentas; de gestión estratégica de recursos financieros y humanos; y de liderazgo del sistema, con la planificación de mejoras.

De esta manera, se propone desde el Equipo OCDE, dar mayor autonomía a los directores y directoras que en la actualidad su labor depende de la relación entre el establecimiento y sus sostenedores o sostenedoras, especialmente en cuanto a las decisiones de recursos humanos DE los establecimientos públicos. Con esta medida se

pretende generar un perfil de acuerdo al contexto del establecimiento, con el propósito deseleccionar al equipo pedagógico, además de promover acciones de apoyo a la mejora, a la gestión y al desarrollo de su planta docente, especialmente aquellos que se encuentran en un menor nivel de desempeño.

Dentro de este panorama nacional, el Ministerio de Educación ha desarrollado durante los últimos años diferentes líneas de acción que buscan dar relevancia a la labor directiva dentro del sistema escolar. Es así como en el año 2015 se elaboraron orientaciones para fomentar la función pedagógica de las directoras y los directores municipales por medio del Marco para la Buena Dirección y Liderazgo Escolar; y en 2014, orientaciones para promover el desempeño de los establecimientos mediante los Estándares Indicativos de Desempeño para Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores. Por otro lado, el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) gestiona actualmente el Plan de Formación de Directores financiando becas completas a directores y directoras que optan por especializarse o desarrollarse en cursos de formación continua.

Por último, en el año 2015, el Ministerio de Educación adjudicó el desarrollo de dos Centros de Liderazgo Escolar, el Centro de Desarrollo de Líderes Educativos²⁹ y el Centro de Liderazgo³⁰ para la Mejora, que tienen como objetivo conformar un modelo de trabajo que apoye al MINEDUC en la fundamentación, diseño e implementación de la política de liderazgo escolar, a partir del desarrollo de la investigación, innovación, formación y elaboración de herramientas para fomentar las prácticas de liderazgo de las directoras y directores chilenos.

5.2. Docentes

Respecto al marco que rige la labor de los profesores y profesoras en el sistema escolar, el Estatuto Docente rige a docentes, directoras y directores de los establecimientos municipales, definiendo roles, responsabilidades, tareas, reclutamiento y selección del personal municipal (incluyendo requisitos de formación y experiencia docente). Asimismo, los y las docentes de establecimientos privados (con y sin subvención del Estado) se rigen por el Código Laboral.

29 Para más información: <http://cedle.cl/>

30 Para más información: <http://www.lidereseducativos.cl/>

A nivel docente, el documento orientador elaborado por el Ministerio de Educación en el año 2008, es el Marco para la Buena Enseñanza (en adelante MBE), el cual tiene cuatro dominios siguiendo el ciclo del proceso de enseñanza-aprendizaje: a) Preparación de la enseñanza, b) Creación de un ambiente propicio para el aprendizaje, c) Enseñanza para el aprendizaje de todos y todas los y las estudiantes, y d) Responsabilidades profesionales. El MBE es utilizado como referente para la elaboración de los instrumentos de la Evaluación de Desempeño Docente.

Sobre las condiciones laborales relacionadas tanto con la distribución como con el uso de los recursos, según TALIS 2013, Chile es uno de los países que tiene mayor proporción de docentes con contratos de un año de duración o menos. El promedio de estudiantes por sala es de 31,8 (bastante mayor que el promedio TALIS que es de 24,1), y es uno de los países donde los y las docentes tienen menor promedio de años de experiencia trabajando como profesor o profesora de los países que participan del estudio. Sobre las horas lectivas, en TALIS 2013 se señala que Chile es uno de los países con mayor número de horas docentes al año (1.146 versus 1.005 horas al año), y presenta los sueldos más bajos comparados con los de otras profesiones que requieren estudios superiores.

Respecto de los resultados de la Evaluación Docente, de 2011 a 2015, más del 60% de los y las docentes evaluados había obtenido un nivel de desempeño básico en el portafolio (CPEIP, 2016), instrumento que ha evidenciado una mayor relación con el desempeño de los y las estudiantes (MINEDUC, 2012; Taut, 2015). Las dimensiones que tienen menor puntaje promedio en el Portafolio en el año 2015 son: Análisis de las clases, Interacción pedagógica y Reflexión a partir de los resultados de la evaluación.

La Ley N° 20.903 promulgada el año 2016, establece el Sistema de Desarrollo Profesional Docente (SDPD) como uno de los principales pilares de la Reforma Educacional de la actual administración, para garantizar el acceso a la educación a todos y todas los y las estudiantes del país. La Ley insta nuevos derechos para los y las docentes como el acompañamiento al inicio de la carrera y el acceso a la formación continua, ambos garantizados por el Estado, además de promover el desarrollo entre pares y el trabajo colaborativo en redes de maestros. Con lo anterior, se lograría que todos y todas los y las estudiantes tengan docentes con mejores condiciones para acompañarlos en sus procesos formativos.

A continuación, se revisarán las acciones llevadas a cabo en torno a los y las docentes, como el SPDP y el Sistema Nacional de Evaluación Docente. Se debe tener en cuenta, que las actividades relacionadas con el SPDP están en una fase inicial de puesta en marcha y se irán implementando de forma gradual, por lo que todavía hay aspectos que no se describen en este apartado y que requerirán de un análisis de los procesos de mejora, a partir de las adecuaciones pertinentes a la política que se está implementando recientemente.

5.2.1. Sistema de Desarrollo Profesional Docente

En esta sección se describe el SDPD en tanto formación inicial docente, carrera docente y proceso de formación en ejercicio, y las apreciaciones del Equipo OCDE en relación a esta política que recientemente se está implementando. La Ley N° 20.903 genera importantes modificaciones que serán implementadas de forma gradual y que busca promover una mayor valoración de la carrera docente, apoyar su ejercicio y dignificar la docencia mediante una política integral.

En el Informe OCDE se destaca el SDPD como un cambio sustancial que permitirá una mejora de las condiciones laborales y la valoración de la carrera docente. En particular porque a) reconoce la experiencia de los y las docentes, b) la nueva estructura permitiría que el papel y las habilidades docentes se adecuen mejor a las necesidades de los establecimientos, y c) la carrera tiene una estructura de proceso gradual basado en las competencias.

5.2.1.1. Formación Inicial Docente (FID)

Según el Informe de la Comisión para la Educación de Calidad para Todos (2016), pedagogía es una de las carreras que tiene menores niveles de selección en el acceso a las universidades según el puntaje en la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Así, antes del año 2015 se podía ingresar en muchas instituciones con un promedio bajo los 500 puntos, lo cual indicaba un bajo nivel de desempeño académico al inicio de la carrera, y que en muchos casos las instituciones no se hacían cargo de esa brecha (DIPRES, 2015). Previo a la Ley N° 20.903 de carrera docente, cualquier institución podía impartir la carrera de pedagogía, sin necesidad de estar acreditada ni de seguir los estándares de formación inicial. De esta manera, la ley que establece el Sistema de Desarrollo Profesional Docente incorpora mayores regulaciones respecto del proceso de formación inicial docente (FID).

La política contempla el fortalecimiento del proceso FID, al exigir mayor nivel de selección de los y las estudiantes, y requerimientos más rigurosos a las instituciones formadoras, como la obligación de la acreditación por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) (a cargo de la institución formadora) y la generación de evaluaciones diagnósticas al inicio y al final de las carreras (a cargo del CPEIP).

Para atraer a los mejores candidatos, y si se considera que a partir de La Ley del SDPD la profesión docente será más atractiva como profesión, según el *Informe OCDE Reviews of School Resources*, Chile se propone mejorar los procesos de información y de conserjería a las y los futuros estudiantes de pedagogía, de manera que puedan inscribirse tomando decisiones informadas y que se fortalezcan los procesos de selección mediante procedimientos que permitan evaluar a los y las postulantes respecto de sus capacidades, conocimientos, habilidades y motivaciones necesarias para la docencia, es decir, que se identifiquen de manera oportuna quienes tengan vocación pedagógica temprana (respecto de sus competencias disciplinares y pedagógicas).

| 33

Respecto de la formación inicial docente, el Equipo OCDE considera necesario alinear los estándares con los procesos de acreditación de programas de formación inicial docente, buscando que los procesos de acreditación presenten de manera clara los estándares de calidad que se esperan de los procesos de FID. Lo anterior, con una aplicación rigurosa de las normas de acreditación para alcanzar un mejor nivel del personal académico, y de la calidad de los programas de formación, un mayor vínculo con la comunidad y la práctica escolar, más promoción de investigación y de mecanismos para la mejora continua de los programas, y estableciendo procedimientos de evaluación interna que permitan el aseguramiento de la calidad.

El Ministerio de Educación, por medio del CPEIP, ha elaborado marcos referenciales para la formación inicial (Estándares Formación Inicial Docente), los cuales no son obligatorios, es decir, cada institución de educación superior tiene su propio plan de formación. Como parte de las medidas de la SPDP, se espera, posterior al año 2019, establecer estándares pedagógicos y disciplinarios que serán elaborados por el MINEDUC y aprobados por el Consejo Nacional de Educación, que sentarán las bases para la acreditación y orientarán a todo el sistema.

Otra de las recomendaciones del Equipo OCDE, se refiere a que las estructuras de los programas de FID deberían contemplar que desde los inicios de las carreras las y los estudiantes tengan experiencias de involucramiento al interior de los establecimientos, y que los programas tengan una flexibilidad que les permita cambiarse hacia otras carreras, si su motivación por ser docente se modifica.

Por otro lado, según el Informe OCDE, la formación general es débil en competencias relacionadas con la diversidad en el aula (por ejemplo, respecto de las estrategias de enseñanza con estudiantes con necesidades educativas especiales o para enfrentar procesos de enseñanza en establecimientos multigrado), por lo que se sugiere fortalecer la preparación docente en contextos diversos, sobre todo, para trabajar con estudiantes con necesidades educativas especiales. En la misma línea, se deben incorporar en los programas de formación aspectos específicos referidos a los procesos de enseñanza en escuelas que se ubican en zonas rurales y/o aisladas geográficamente como, por ejemplo, estrategias para enseñar en cursos multigrado, mejorar las expectativas de desempeño estudiantil de los escolares en contextos rurales y definir las técnicas más adecuadas para trabajar con la comunidad escolar.

Lo anterior forma parte de las medidas que deben ser implementadas por parte del SNDPD, de manera que se contribuya a una formación inicial de calidad para los futuros docentes.

5.2.1.2. Carrera docente

La Ley N° 20.903 establece una estructura de la carrera docente con procesos de inducción, las etapas de desarrollo profesional y salarios, determinando la progresión en términos laborales con algunos tramos son voluntarios y otros obligatorios. Se debe señalar que los y las docentes de todos los establecimientos educacionales que reciben financiamiento del Estado irán ingresando al SDPD hasta el año 2026, esto es de forma gradual: los municipales, particulares subvencionados y de administración delegada, y los jardines y salas cunas.

Uno de los principales focos tiene relación con mejorar las condiciones laborales al aumentar las horas no lectivas para planificación de clases y otras actividades, y al mejorar las remuneraciones de los y las docentes con mayores incentivos para los que trabajan en sectores vulnerables.³¹

31 Para más información <http://www.politicanacionaldocente.cl/>

El reporte OCDE identifica aspectos que se podrían tener en cuenta respecto de la implementación de esta ley. Según el actual diseño, un o una docente no tendría que pasar por un proceso de re-certificación para seguir en una misma etapa, lo cual podría ser una debilidad en el largo plazo, ya que se podría seguir desempeñando con una certificación que con el tiempo podría quedar obsoleta. De lo anterior se recomienda incorporar la posibilidad de la re-certificación en una misma etapa, para contar con un proceso de información clara de las etapas en que están los y las docentes según su desempeño.

Parte de la Política Nacional Docente, es la creación de un Sistema de Reconocimiento del Desarrollo Profesional Docente (SRDPD), el cual busca ser un proceso evaluativo integral que reconozca la experiencia, las competencias y saberes disciplinarios y pedagógicos de los y las docentes. Dado que es una medida que está en un proceso inicial de implementación, puede ser una oportunidad el que se tomen en cuenta las recomendaciones expuestas en el párrafo anterior en el funcionamiento del SRDPD.

| 35

Otro de los puntos a considerar, descritos por el Equipo OCDE, tiene relación con que existe una baja posibilidad de identificar los casos de bajo desempeño docente en los inicios de la carrera, ya que el proceso de inducción es de acompañamiento y no de prueba, lo cual reduciría la posibilidad de que pueda replantearse si la docencia es adecuada para ellos. Por esto se propone que al inicio de la carrera exista un proceso formal de prueba durante un periodo de uno o dos años, previo al inicio de la etapa inicial de la carrera docente, donde la decisión para ser aprobado tendría que pasar por un panel con las competencias adecuadas y los recursos necesarios para evaluar a las y los nuevos docentes. Además, se menciona la importancia de que las y los docentes principiantes tengan la oportunidad de trabajar en un entorno escolar estable y que cuenten con el respaldo adecuado.

En relación con lo anterior, se recomienda en el Informe OCDE, que el proceso de inducción debe estar mejor definido al igual que el proceso de certificación en las etapas de la carrera, es decir, los procesos que determinan la progresión deben ser diseñados y establecidos de manera que identifiquen de forma clara tanto un buen nivel como un bajo nivel de desempeño docente. Además, dado la problemática que podría darse por la duplicación entre la evaluación docente y

los procesos de certificación de las etapas en la carrera docente, se sugiere que la evaluación de desempeño docente pase a ser el proceso de certificación para la progresión en la carrera docente (y no un sistema paralelo de evaluación), realizando los respectivos ajustes a los instrumentos.

Este es un desafío que debe ser trabajado en conjunto con el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño, promoviendo que se articulen ambos mecanismos, entendiendo la evaluación como herramienta para el desarrollo profesional docente.

5.2.1.3. Procesos de Formación en ejercicio

Los procesos de capacitación para los y las docentes son claves ya que, en una revisión de más de 50.000 estudios, John Hattie (2006-2011) encuentra que las medidas más costo-efectivas para mejorar el desempeño de los y las estudiantes es la capacitación constante a los y las docentes. Sobre esto, el CPEIP ofrece una serie de cursos para el fortalecimiento de competencias docentes, pero, según el Informe OCDE, la participación de los profesores y las profesoras en actividades de desarrollo profesional es baja, dado que un 71.7% del profesorado de 7º y 8º declara haber participado en actividades de desarrollo profesional en los últimos meses, versus un 88.4% en el promedio OCDE.

El Equipo OCDE explicita que existe la necesidad clara de convertir el desarrollo profesional en una práctica regular entre docentes, que considere una mayor diversidad de actividades promovidas por la planificación de los establecimientos y consideradas en las evaluaciones de los y las docentes. Es decir, que estas puedan ser útiles respecto de los procesos formativos más específicos según las necesidades de los y las docentes, articulando la Evaluación Docente con el Desarrollo Profesional. Para lo anterior, se sugiere alinear el desarrollo profesional de profesores y profesoras con los planes de desarrollo del establecimiento según las necesidades de estos.

Otra recomendación tiene relación con que los programas de desarrollo profesional sean más pertinentes a las necesidades actuales de los y las docentes, ya que según lo que se menciona en el reporte OCDE esto sería un aspecto deficitario.

Como medida del SPDP se garantizará la formación continua y de calidad, de forma gratuita por el Estado para los y las docentes, es decir, el CPEIP ejecutará programas de capacitación durante el ejercicio para promover un desarrollo profesional docente pertinente, estableciendo planes de desarrollo profesional según las necesidades de cada docente y su contexto escolar.

El Registro Nacional de Capacitación Pública es una plataforma, administrada por el CPEIP, para que los y las docentes puedan tener mayor información respecto de la oferta de procesos de formación continua disponibles.

Sin embargo, en otro de los temas que se deben tener en cuenta, según lo expuesto en el Informe OCDE, se describe la excesiva carga horaria de profesores y profesoras que no les permitiría contar con el tiempo adecuado para los procesos de formación, además de ser los Planes de Superación Profesional (PSP) las instancias gratuitas para que los y las docentes puedan participar de procesos de desarrollo profesional (orientados solo para docentes que obtienen un nivel de desempeño básico o insatisfactorio en la Evaluación Docente). Por otro lado, los establecimientos no cuentan con un presupuesto específico para el desarrollo de su planta docente.

| 37

El nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente establece un aumento en la cantidad de horas no lectivas, lo cual podría facilitar la participación de los y las docentes en actividades formativas y garantizar, además, la disponibilidad de actividades de desarrollo profesional gratuitas y pertinentes para ellos y ellas, no solo para los de menor nivel de desempeño, sino que según las necesidades de los establecimientos y de los y las docentes.

5.2.2. Sistema Nacional de Evaluación Docente

En este apartado se describe el Sistema Nacional de Evaluación Docente y las recomendaciones del Equipo OCDE sobre esa temática.

Respecto a la labor docente y las prácticas pedagógicas, en 2004 fue promulgada la Ley N° 19.961 que implementa el Sistema Nacional de Evaluación Docente en Chile en el sistema municipal. Esta evaluación está construida a partir del Marco para la Buena Enseñanza (MBE) y los instrumentos utilizados son: Portafolio, Pauta de Autoevaluación, Entrevista por un Evaluador Par, Informes de Referencia de Terceros. Además, es coordinada por el Centro de Perfeccionamiento,

Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP)³² del Ministerio de Educación y aplicada por el equipo externo DocenteMás del Centro de Medición de la Pontificia Universidad Católica³³. Los y las docentes pueden ser evaluados en cuatro niveles de desempeño según los cuales se identificará la periodicidad de evaluación, las acciones que deben seguir respecto de su proceso de desarrollo profesional, y los posibles beneficios que pueden tener para su mejor nivel de desempeño.

El Equipo OCDE recomienda darle mayor relevancia a la evaluación formativa de los y las docentes con el propósito de desarrollar una cultura de aprendizaje profesional, donde la evaluación se entienda dentro del proceso formativo y no como un instrumento de control y de rendición de cuentas. A juicio del SDPD, no se tendrían estrategias tan claras al respecto.

38 |

Para lo anterior, se sugiere en el Informe OCDE, crear un componente interno en los establecimientos de evaluación de los procesos de desarrollo de los y las docentes, teniendo como objetivo principal la mejora continua de las prácticas al interior de los establecimientos, donde los pares de mejor nivel de desempeño en conjunto con las y los coordinadores, y las directoras y los directores estarían a cargo del proceso. Además, considerando como referente el MBE pero con rúbricas de evaluación diseñadas en los establecimientos que den cuenta del propio contexto y de los objetivos internos, las que serían validadas de forma externa para que sean coherentes con la Evaluación de Desempeño Docente. La retroalimentación de este proceso ayudaría al plan de un desarrollo profesional de los y las docentes. Se sugiere utilizar la información proporcionada por la Evaluación Docente, y de procesos de autoevaluación para formular los planes de desarrollo profesional para el cuerpo docente, contextualizados a sus necesidades.

Sin duda esta temática debe ser abordada desde la comprensión de la evaluación como una herramienta para la mejora escolar y para el desarrollo profesional, lo cual, según el enfoque del SAC, debe promover la mejora continua y el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los establecimientos, por ejemplo, para la generación de una cultura interna sobre las evaluaciones como procesos formativos.

32 Para más información: <http://www.cpeip.cl/>

33 Para más información: <https://www.docentemas.cl/>

6 | Recursos físicos

El siguiente apartado presenta los avances y desafíos respecto a los recursos físicos que aportan y son parte del desarrollo de un sistema educativo de calidad, que responden a las necesidades de estudiantes y de los actores de la comunidad educativa en su conjunto. Al respecto, se presentan las dos áreas que de alguna manera aparecen como las más significativas desde el *Proyecto de School Resources*.

Por una parte, en cuanto a la infraestructura se observan recomendaciones y desafíos que apuntan a incorporar mayores estándares de infraestructura tanto en las nuevas construcciones escolares como en las existentes. Por otra parte, se presenta lo realizado en relación a los textos escolares y bibliotecas, área en la que Chile ha demostrado avances y ha sido bien evaluado respecto del trabajo desarrollado en los últimos años, siendo entonces un aspecto a relevar en su buen desempeño.

6.1. Infraestructura

Respecto a las instalaciones de infraestructura a nivel escolar y la distribución de los recursos materiales en los establecimientos, el Ministerio de Educación desarrolla diversos programas de apoyo a la infraestructura de los establecimientos escolares. Estos programas son dirigidos, por un lado, a la distribución de recursos financieros a sostenedores y sostenedoras mediante subvenciones, y, por otro, por medio de concursos públicos que permiten a los sostenedores y las sostenedoras obtener recursos de financiamiento en proyectos de infraestructura, equipamiento y mobiliario escolar (MINEDUC, 2016).

La Subvención de apoyo al mantenimiento, el Fondo de infraestructura educacional, el Plan de equipamiento de establecimientos municipales de educación TP, etc. son algunos ejemplos de programas de financiamiento en el ámbito de infraestructura que responden al apoyo que se entrega a los establecimientos en cuanto a la distribución de los recursos físicos.

De acuerdo a esto, según el reporte OCDE, los fondos traspasados mediante subvenciones destinados a infraestructura no son suficientes para el manejo de un mantenimiento adecuado, alcanzando solo para reparaciones menores y no para realizar mayores inversiones como construcciones u otras necesidades que se presentan. Para los establecimientos públicos esto se ha tratado de resolver mediante la identificación de necesidades a nivel regional, asignando fondos concursables en función de proyectos presentados por los municipios, sin embargo, la OCDE señala su preocupación en que las condiciones y capacidades dispares de las municipalidades no permitan una adecuada competencia.

En las recomendaciones que se presentan en el Informe OCDE, se menciona que se debe establecer un mecanismo transparente que permita el financiamiento de grandes proyectos de infraestructura, y que el acceso sea adecuado para todos los establecimientos públicos y particulares.

Además, se señala la necesidad de contar con procedimientos que permitan ante situaciones de emergencias, contar con presupuestos disponibles para infraestructura de forma más rápida y oportuna. Por último, dado el nuevo marco legal generado a propósito de la Ley de Inclusión, respecto de los sostenedores y las sostenedoras de establecimientos particulares subvencionados, se hace primordial empezar a incluir a estos establecimientos en el catastro de infraestructura.

Por último, y también en la lógica de la distribución de los recursos físicos, si bien Chile ha logrado una cobertura cercana a la universal en educación escolar, el desafío es incorporar mayores estándares de infraestructura en los establecimientos escolares. La generación de una normativa actualizada es necesaria para mejorar aspectos de infraestructura escolar entregando un ambiente adecuado para los procesos de enseñanza y aprendizaje.

40 |

Con esto, se entiende la necesidad de mejorar de manera objetiva la calidad de los nuevos espacios educativos, especialmente en lo referido a los estándares de superficie y a las condiciones de confort de los recintos docentes, dado su comprobado impacto en los procesos de aprendizaje. En la medida que se logre mejorar el estándar de esta distribución de recursos en infraestructura, será posible mejorar también la utilización que ocurre dentro de ellos, que responden a la organización del aprendizaje dentro de los establecimientos, al bienestar de la comunidad educativa, entre otros. Según lo anterior, y a partir de las recomendaciones del Equipo OCDE, la utilización de los recursos en el área de infraestructura presenta desafíos futuros que marcan la pauta a discusiones y generación de políticas en este ámbito.

En este contexto, si bien está la necesidad de desarrollar un nuevo marco normativo de construcción para todos los establecimientos del país, existen líneas de acción desarrolladas por el Departamento de Infraestructura Escolar del Ministerio que responden e inician una respuesta a esta necesidad. El Plan Estratégico de Infraestructura Escolar 2014-2018³⁴ tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de la educación pública beneficiando a 2.000 establecimientos aproximadamente, garantizando estándares de infraestructura en las construcciones escolares y subsanando aquellos casos con situaciones de déficit y carencias (MINEDUC, 2014).

Las principales líneas de acción refieren a obras, sello de la educación pública, de mejoramiento integral, de continuidad escolar, preventivas, emergencias y mejoramiento del equipamiento (mobiliario y equipos).

34 Para más información: <http://portales.mineduc.cl/usuarios/iescolar/imagen/2015/Estrategico/files/assets/basichtml/page-11.html>

6.2. Textos y bibliotecas

En cuanto a los recursos materiales, parte de los recursos entregados por el Ministerio de Educación como apoyo a docentes y estudiantes con el fin de desarrollar aprendizajes definidos por el currículum, son los textos escolares gratuitos a todos los establecimientos subvencionados (públicos y privados) y a los distintos niveles educativos. En 2015 fue entregado un promedio de 6 libros por estudiante, lo que asciende a un total de 17.500.000 libros.

Por otro lado, desde 1994 el programa Centro de Recursos para el Aprendizaje (CRA) ha implementado bibliotecas escolares a lo largo del país con el propósito de “fomentar el interés por la información, la lectura y el conocimiento, por medio de espacios creativos de encuentro y aprendizaje para las comunidades educativas” (MINEDUC, 2014, p.49). Hasta el año 2014 se habían implementado más de 10.700 bibliotecas CRA en establecimientos municipales y particulares subvencionados, que beneficiaron a 1.900.448 estudiantes de básica (96,87%) y a 750.352 estudiantes de educación media (96,54%) (MINEDUC, 2014).

La evaluación desde el Equipo OCDE, específicamente referido a la utilización de los recursos en textos escolares, es altamente positiva. En esta temática existe un reconocimiento del trabajo realizado, destacando las políticas generadas por el Ministerio de Educación respecto de la cobertura. Sobre las bibliotecas se señala que, de acuerdo con el último censo de bibliotecas, solo cerca de un tercio (32,2%) de las escuelas con menos de 100 estudiantes tenía acceso a una; esto como parte de las sugerencias a mejorar en relación al apoyo del Estado a la infraestructura de las escuelas en zonas rurales.

Sin embargo, se debe señalar, que un gran desafío es estudiar el uso, e identificar los elementos que garanticen un nivel de calidad adecuado para cada contexto territorial que se les da a los recursos físicos, en específico los textos escolares y otros materiales, en función de apoyar los procesos de enseñanza. En esa línea, los Estándares para las Bibliotecas Escolares CRA, elaborados por la Unidad de Currículum y Evaluación del MINEDUC, son una de las medidas que deben seguir potenciándose para fortalecer el uso de los recursos entregados, al servicio de los procesos de aprendizajes.

Por otro lado, se presenta como un avance significativo de la actual administración, la Política Nacional de la Lectura y el Libro (PNLL) 2015-2020, que fue construida a partir de un proceso participativo con más de 700 personas en mesas de trabajo, la cual establece cinco ámbitos de acción: Lectura (incluye lectura y educación y fomento lector), Creación, Patrimonio bibliográfico (incluye investigación), Industria e internacionalización (incluye edición electrónica), y Marco jurídico e institucional (como soporte indispensable que debe adecuarse para la implementación de esta política). El Ministerio de Educación es uno de los principales responsables del cumplimiento de los objetivos que en ella se plantean³⁵.

35 Para más información: <http://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/politica-libro-lectura-2015-2020.pdf>

7 | Recursos destinados a grupos específicos: políticas de equidad

Según datos de PISA 2015, Chile es uno de los países con mayor tasa de reprobación de sus estudiantes, el 24,6% de las personas de 15 años declara haber repetido al menos una vez (distante al promedio de los países OCDE de 11,3%). La tasa de retención del sistema en el año 2014 era del 80,9%, y la tasa de éxito oportuno fue de un 63,7% en educación básica y de un 58,6% en educación media (MINEDUC, 2016). Sin embargo, al desagregar estos indicadores según sus características, es posible identificar diferencias en el desempeño de los y las estudiantes.

En el contexto del *Proyecto School Resources Review* se identificaron cuatro grupos específicos de estudiantes: desaventajados socioeconómicamente, con residencia en localidades rurales, procedentes de pueblos originarios y con formación diferenciada técnico-profesional en educación media. Además, por temas de contingencia al momento de la publicación de este documento, se agregaron otros dos grupos: LGTBI y por estudiantes provenientes de otros países.

7.1. Por grupo socioeconómico

Respecto a la condición socioeconómica, en el sistema escolar chileno existe un alto nivel de segregación que además se relaciona con un diagnóstico desfavorable en términos de desempeño académico para los sectores más vulnerables. Chile está entre los países donde el rendimiento en la prueba de Ciencias (PISA, 2015) es explicado mayormente por características socioeconómicas en un 17%, versus solo un 13% en el promedio de la OCDE, medido a través del índice de estatus económico, social y cultural (ESCS por sus siglas en inglés).

Desde el sistema educativo chileno se reconoce que las desventajas socioeconómicas de los y las estudiantes pueden condicionar su desempeño académico, por lo tanto, se ha desarrollado una serie de estrategias de apoyo que permiten entregar recursos adicionales a este sector. Por un lado, hay un sistema de becas (gestionado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, JUNAEB) que entrega recursos directamente a los y las estudiantes; por otro lado, se complementa la Subvención Escolar con otras asistencias que permiten un traspaso de mayores recursos a los establecimientos, concretamente, la Subvención Escolar Preferencial (SEP); la Subvención por Concentración de Alumnos Prioritarios y la Subvención Escolar Pro-Retención y, finalmente, recursos para el personal docente, como son la

Asignación por desempeño en condiciones difíciles y los directores y las directoras que trabajan en establecimientos con altas concentraciones de estudiantes vulnerables, también reciben una compensación. Por otro lado, se espera disminuir la segregación a partir de la implementación de la Ley de Inclusión, la cual eliminará gradualmente el copago en establecimientos subvencionados por el Estado.

Al considerar la problemática planteada, el *Informe OCDE Reviews of School Resources*, Chile centra su preocupación especialmente en la Subvención Escolar Preferencial por tres motivos: las diferencias observadas en la calidad de los servicios que adquieren los establecimientos mediante estos recursos; la falta de asesorías claras sobre maneras efectivas de mejorar el desempeño escolar y de satisfacer las necesidades más prevalentes de los y las estudiantes más vulnerables; y la poca certeza de que los recursos SEP se inviertan efectivamente y de forma focalizada, en las necesidades de aprendizaje de los y las estudiantes más vulnerables.

| 43

Las dos primeras preocupaciones se relacionan especialmente con el mercado que se ha generado a partir de las Asesorías Técnicas Educativas. Recientemente, se dispone de nuevas regulaciones incorporadas con la entrada en vigor de la Ley de Inclusión, la cual reglamenta y define con mayor claridad cuáles son los fines educativos. No obstante, la tercera preocupación responde a una perspectiva de cómo apoyar a estos grupos, en tanto se debe señalar que el enfoque actual de la SEP se orienta a favorecer del ambiente de aprendizaje del establecimiento en su conjunto, es decir, donde todos y todas los y las estudiantes puedan tener una experiencia que les permita un adecuado proceso de enseñanza y aprendizaje.

Otra de las recomendaciones del Equipo OCDE es que se puedan establecer incentivos que promuevan la movilidad de los y las mejores docentes hacia los establecimientos con estudiantes vulnerables, es decir, para trabajar en contextos críticos, ya que la evidencia señala que un o una docente con buen nivel de desempeño puede generar que sus estudiantes tengan un mejor rendimiento académico (Hanushek et al., 1992-2005; Bravo, 2008; Paredes, Manzi y León, 2008; entre otros).

En esta línea, la Política Nacional Docente contempla una asignación especial para los profesores y las profesoras que estén en los niveles más altos dentro de la carrera docente, y se desempeñen en establecimientos con alta

concentración de estudiantes prioritarios. Los aumentos en las remuneraciones de los y las docentes comenzaron a implementarse a mediados de 2017.

7.2. Por ubicación geográfica

Sobre los y las estudiantes que asisten a establecimientos ubicados en zonas rurales, la evidencia señala que completan dos años menos de educación que sus pares urbanos y alcanzan menores puntajes en el SIMCE, incluso luego de controlar por nivel socioeconómico (*Informe OCDE Reviews of School Resources, Chile*). La realidad de los establecimientos ubicados en zonas rurales es que tienen menor dotación docente, mayores déficits en la infraestructura y recursos educativos de menor calidad.

En cuanto a la diferencia del desempeño académico de estudiantes que asisten a escuelas ubicadas en zonas urbanas comparado con los que asisten a escuelas rurales, Chile es uno de los países que muestra mayores diferencias con 443 y 416 puntos respectivamente, en PISA 2012 (OCDE, 2013). Esto en un contexto donde, de un total de 12.001 establecimientos con matrícula y en funcionamiento, en el año 2015 un 69,6% se encontraba en zona urbana y un 30,4% en zona rural (MINEDUC, 2015).

En lo que respecta a la educación rural y en áreas aisladas geográficamente, según el Informe OCDE, Chile no cuenta con una estrategia nacional ni una visión clara, ya que hay importantes déficits en infraestructura, falta de preparación adecuada para los y las docentes que trabajan en zonas rurales, programas que no consideran la realidad de las escuelas multigrado, cierre de establecimientos por matrícula reducida que afecta la continuidad de estudios de estudiantes de zonas aisladas, y falta de oferta adecuada para la transición fluida entre los distintos niveles educativos.

Por lo anterior, el Equipo OCDE sugiere que se incorporen en los programas de formación inicial docente herramientas para trabajar en aulas multigrado y contribuir a que los microcentros rurales se puedan enfocar efectivamente en temas técnico-pedagógicos, en innovación escolar y en menor grado en temas administrativos.

Al respecto, los establecimientos educativos de zonas rurales reciben apoyo técnico-pedagógico del Programa de Educación Rural (PER) y tres subsidios complementarios: Incremento de subvención por zona, Incremento de

Subvención por ruralidad, y Subvención Mínima Ruralidad–Piso Rural. Además, los y las docentes reciben una Asignación por desempeño en condiciones difíciles y, en el caso de los establecimientos que no cuentan con director o directora, está la o el “docente encargado” que cuenta con una bonificación especial. A los y las estudiantes que viven en zonas rurales remotas, se les ofrece transporte e internado (Beca Residencia familiar estudiantil; Hogares y Residencia insular implementados por JUNAEB). No obstante, tal como declara la OCDE, estas son estrategias que no se encuentran bajo una política nacional clara, siendo uno de los grandes desafíos para el sistema educativo chileno.

7.3. Por pueblos originarios

En relación a los y las estudiantes que declaran ser parte de un pueblo originario, se observa un menor desempeño académico en la prueba nacional SIMCE y una tendencia a inscribirse menos en educación post-secundaria.

| 45

Para este grupo, el Equipo OCDE señala que no hay estrategias focalizadas en mejorar su nivel de desempeño académico, y las metodologías, programas curriculares, materiales didácticos y pruebas estandarizadas (SIMCE, PSU) no incorporan ajustes según su contexto y aspectos culturales de los pueblos originarios. Por lo anterior, se recomienda ampliar los canales de comunicación entre los pueblos indígenas y el Estado para disminuir las brechas mencionadas.

Además, sugiere fortalecer la formación docente de educadores y educadoras tradicionales, así como fortalecer la formación intercultural para los y las docentes en general, es decir, promover el desarrollo de herramientas y competencias adicionales para que desarrollen las competencias interculturales de los y las estudiantes. Esto podría estar presente tanto en los programas de formación inicial como en los de formación continua. También se propone considerar la posibilidad de que los pueblos originarios tengan mayor autonomía, por ejemplo, desarrollando sus propios proyectos pedagógicos.

De lo anterior, es efectivo que existen distintas líneas de acción orientadas a este sector donde la mayor intervención educativa se realiza por medio del Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB). En particular, se ha incorporado gradualmente en educación básica el componente de sector lengua indígena (SLI), cuyo objetivo es la revitalización lingüística de los pueblos originarios

Dentro de los compromisos de la actual administración está impulsar la implementación de una educación intercultural para todos y todas y, entre los avances del año 2016, se destaca el desarrollo de una plataforma digital de educación intercultural bilingüe; la entrega de orientaciones para la implementación de la EIB; la sistematización de experiencias de la inclusión de las lenguas y culturas de los pueblos originarios en el currículum nacional; y también, el diseño e implementación de las primeras pruebas para el sistema de inclusión de los educadores y las educadoras tradicionales en los establecimientos educativos.

7.4. Por necesidades educativas especiales

Con respecto a los y las estudiantes con necesidades especiales (NEE), los establecimientos pueden solicitar una subvención especial con el Programa de Integración Escolar (PIE) por medio del cual se transfieran recursos a los establecimientos (o a las comunas) para invertir en recursos humanos especializados y materiales educativos. En el año 2015 había 5.055 establecimientos que contaban con el programa, de los cuales un 70,3% eran municipales.

Según el Informe OCDE, se deben fortalecer las acciones de apoyo a los y las estudiantes que tienen necesidades educativas especiales, en particular, porque los de menor nivel socioeconómico tienen 6 veces más probabilidades de ser diagnosticados con dificultades de aprendizaje que sus pares, mientras que los y las estudiantes de mayor nivel socioeconómico tienden a ser más diagnosticados como déficit atencional. Esto, ya que actualmente existen espacios de mejora, por ejemplo, según el Equipo OCDE, los establecimientos definen a los y las estudiantes según el tipo de discapacidades que aceptan, y según los recursos e infraestructura que poseen. A su vez, las escuelas pueden recibir una subvención PIE por un máximo de siete estudiantes por clase, lo que afecta a los establecimientos que cuentan con mayor concentración de estudiantes con necesidades educativas, al no recibir más transferencias por la cantidad real de estudiantes con necesidades educativas que tienen.

Se propone, según lo planteado en el Informe OCDE, mejorar la provisión de recursos para estudiantes con discapacidades permanentes, asociados al tipo y nivel de discapacidad que tengan, y reconocer las inversiones adicionales que implica tener condiciones adecuadas

para los y las estudiantes en términos de infraestructura, materiales educativos y recursos humanos. Una de las preocupaciones expuestas por el Equipo OCDE, es que los recursos no van de manera específica a los y las estudiantes con NEE. Otra recomendación tiene relación con que las escuelas especiales puedan apoyar a los establecimientos regulares en la educación de niños y niñas con discapacidades, a partir de su experiencia en la atención de discapacidades específicas.

Sobre lo anterior se debe hacer el alcance, que el equipo PIE puede apoyar a los y las estudiantes que lo requieran al propiciar estrategias pedagógicas de diversificación curricular mediante el trabajo colaborativo con los y las docentes, y que, en casos de excepciones, pueden ser más de siete estudiantes, con aprobación de la Secretaría Ministerial de Educación.

Alguna de las acciones del último periodo han sido la difusión del Decreto N° 83 sobre las Estrategias de Diversificación de la Enseñanza y la entrega de orientaciones técnicas de su implementación, como materiales de apoyo a las escuelas para que los proyectos de integración escolar tengan un mejor funcionamiento; esto complementado a la realización de un curso en apoyo del CPEIP, buscan dar mayores herramientas a los equipos y docentes sobre el PIE.

| 47

Sobre los grupos específicos de estudiantes (con necesidades educativas especiales, pertenecientes a pueblos originarios y de menor nivel socioeconómico) se sugiere, a partir del Informe OCDE, que sería relevante contar con información para poder realizar un monitoreo acerca de sus necesidades de aprendizaje para diseñar programas adecuados y oportunos (detección de necesidades temprana, un sistema de monitoreo de aprendizaje). Lo anterior podría desviar la atención de los resultados del desempeño escolar medidos a nivel de establecimiento, a los resultados en promedio del desempeño de los grupos específicos de estudiantes que necesitan mayor apoyo.

7.5. Por educación diferenciada técnico-profesional

Sobre los y las estudiantes que asisten a educación media técnico-profesional (TP), el 60% pertenece a un bajo nivel socioeconómico y tiende a tener menor desempeño en la PSU y menor acceso a la educación post-secundaria (según el *Informe OCDE Reviews of School Resources, Chile*).

Respecto de los y las estudiantes de modalidad TP, el Equipo OCDE recomienda generar estrategias que permitan dar mayor orientación en los últimos años de educación media y tutorías de reforzamiento para promover una elección de estudios post-secundarios más informada y libre.

La actual administración ha puesto el foco en la modernización del currículum de la educación media técnico-profesional, con el objetivo de que se pueda dar la posibilidad de hacer una trayectoria conducente a títulos técnicos y profesionales superiores, para esto, durante el año 2016, algunas de las acciones fueron: elaboración de una Política Nacional de Formación Técnico-Profesional, el diseño de un marco de cualificaciones, la creación por región de un Consejo de Formación Técnico-Profesional que permitirá tener una estrategia de desarrollo local articulado sobre las especialidades, y de Centros de Formación Técnica.

48 |

7.6. Por grupos emergentes (migrantes y LGTBI)

Dentro de las temáticas emergentes que no se incorporaron en el *Proyecto OCDE School Resources Review* pero que son importantes de relevar dado la preponderancia que han tenido en los últimos años, está la necesidad de intencionar que los procesos educacionales sean inclusivos con las personas provenientes de otros países y con las diversidades sexuales.

Según las bases de datos de matrícula del Ministerio de Educación del año 2017, existen 76.813 estudiantes que provienen de otros países (migrantes), lo que ha generado la necesidad de contar con una política colaborativa entre el Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Ministerio de Educación. De esta, se ha originado una serie de acciones como: la implementación del Identificador Provisorio Escolar (IPE)³⁶, la generación y difusión de un documento de orientaciones para la construcción de comunidades educativas inclusivas, y otras herramientas de estrategias pedagógicas para abordar la diversidad en los establecimientos y en las aulas³⁷.

³⁶ Número único que le permite a los y las estudiantes extranjeros incorporarse al sistema educativo chileno, mientras se regulariza su situación.

³⁷ Publicación en la página web de los documentos "Ideas para introducir los Derechos Humanos en el Aula" y del "Informe de Derechos Humanos para trabajo con estudiantes".

Sin duda es un tema que requiere un esfuerzo significativo para poder seguir una política adecuada de inclusión ante esta nueva realidad que se visualiza en los contextos escolares. Así también, se ha dado importancia a la diversidad sexual desde la comprensión de la existencia de identidades LGTBI en el contexto escolar, por lo cual el Ministerio de Educación, junto con la Superintendencia de Educación, entregaron a inicios del año 2017 las "Orientación para la inclusión de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en el sistema educativo chileno" con el objetivo de resguardar el derecho a la educación de niños, niñas y jóvenes LGTBI, y la Circular N° 768 para los Sostenedores y Directores de establecimientos educacionales, sobre Derechos de Niñas Niños y Estudiantes Trans en el Ámbito de la Educación.

Figura 3. Principales medidas de políticas de equidad



Fuente: Elaboración propia.

8 | Conclusiones

Este documento busca promover la reflexión respecto de las mejoras para lograr una educación de calidad desde la revisión de la distribución, utilización y administración los recursos financieros, humanos, físicos y aquellos dirigidos a grupos específicos en el sistema escolar chileno.

Sin duda, y tal como se reconoce en el *Proyecto School Resources Review*, en los últimos años Chile ha realizado un esfuerzo importante por alcanzar una educación de mejor calidad. Es más, la ejecución de la revisión realizada en la OCDE se generó en un contexto de reformas educativas impulsadas por la actual administración, que buscan generar importantes cambios al sistema escolar.

A partir de la elaboración de este documento, se puede visualizar que los desafíos y recomendaciones para una mejor distribución, utilización y administración de los recursos escolares se pueden clasificar en tres: primero, aquellos que se dan en el marco de políticas educativas instaladas que ya tienen un nivel de maduración; segundo, aquellos que surgen de políticas que estaban siendo implementadas de forma simultánea con el proceso de revisión (como la creación del Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente y la Ley de Inclusión); y, tercero, otros respecto de políticas que se implementarán en el corto plazo (por ejemplo, la creación del Sistema de la Nueva Educación Pública).

Además, se visualiza que la temática que generó un importante número de recomendaciones fue la revisión de los recursos financieros, tanto por los temas relacionados con las transferencias entre niveles del sistema escolar, como por la gobernanza al respecto en el sistema, lo que da cuenta de la relevancia de reflexionar respecto de este asunto para la mejora escolar.

Es así como uno de los principales desafíos pendientes que deben ser abordados a nivel país a partir de la revisión de recursos escolares en el sistema educativo, refiere a una política ya instalada, que es el mecanismo de financiamiento. Esto se relaciona con la distribución de los recursos financieros entre niveles, dado las complejidades descritas en el documento que relevan la necesidad de contar con un nuevo mecanismo de financiamiento. Esto es, que reconozca los costos reales de una educación que permita un desarrollo adecuado de los procesos de aprendizaje y que contribuya a una comprensión más colaborativa del sistema escolar, constituyéndose como uno de los desafíos más importantes de la política de los próximos años. Sin duda, este cambio llevaría a una transformación mayor

y significativa, sobre todo en la distribución, utilización y administración de los recursos en los distintos niveles del sistema escolar.

Como parte de las áreas que deben ser potenciadas, en el caso de los recursos humanos hay recomendaciones que apuntan a desarrollar y fortalecer la implementación de las nuevas políticas, por un lado, mejorar los procesos de formación inicial docente, sobre todo en relación con la calidad de los programas de formación, donde se dé mayor vínculo con la comunidad y la práctica escolar, y, por otro, la necesidad de contar con una carrera directiva.

Respecto de los recursos físicos, en relación a la distribución y utilización, se han desarrollado avances en la cobertura y queda como desafío comenzar a desarrollar procesos que aseguren la calidad de los mismos, principalmente, la necesidad de contar con una mejor distribución de los recursos asociados a infraestructura; recomendación que se vincula con la de distribución de los recursos que se refiere a la necesidad de contar con un mecanismo que reconozca de forma adecuada los recursos que permitan tener espacios para una educación de calidad.

Para los recursos destinados a grupos específicos, los desafíos pendientes tienen relación con el estudio y análisis que se pueda hacer de los recursos destinados a los nuevos grupos emergentes (como son los y las estudiantes migrantes y LGTBI), y las recomendaciones de políticas efectivas que pueden ser impulsadas para apoyar a esos y esas estudiantes.

Además, se debe mencionar que hay una serie de temáticas (presentes en el marco conceptual del *Proyecto School Resources* sobre la distribución, utilización y administración de los recursos escolares) que no son fueron abordadas en las recomendaciones del Informe OCDE y que podrían ser analizadas como nuevas líneas de profundización, por ejemplo, el currículum.

De lo anterior, algunos temas que podrían abordarse en las posteriores investigaciones para ser reflexionados desde el contexto país, son la utilización de recursos en función de los aspectos relacionados con la sala de clases, con la práctica docente y con las temáticas más cercanas a los y las estudiantes. Ello se traduce en la utilización de los recursos en función de un currículum que contribuya a mejorar la trayectoria educativa, que permita una mayor flexibilidad, y donde se establezcan aprendizajes nucleares. Esto posibilitaría al docente ser guía de los procesos de

aprendizaje, velar por los tiempos para la profundización de las temáticas e instancias de experimentación, y de que los y las estudiantes sean protagonistas y puedan construir su propio aprendizaje.

Una segunda propuesta de profundización, se refiere a una reflexión respecto a qué y cuántos recursos son necesarios para una educación de calidad (que se asocia al desafío expuesto sobre la necesidad de buscar un nuevo mecanismo de financiamiento). Respecto del qué, se reconocen los avances en cobertura, pero es fundamental tener en cuenta la pertinencia territorial y temporal de los recursos entregados, fortalecer las capacidades de los establecimientos y darles mayor autonomía para que puedan hacer un uso de los recursos según sus necesidades; respecto del cuánto, la invitación a reflexionar sobre la disponibilidad de recursos para que las comunidades escolares puedan lograr espacios de desarrollo integral que les permita poner al centro a los y las estudiantes, con un modelo educativo que los motive y que fortalezca los procesos de aprendizajes significativos.

Es por lo anterior que la invitación es seguir construyendo políticas educativas e iniciativas respecto de la disponibilidad, utilización y administración de los recursos de forma colaborativa entre las comunidades escolares, el Estado, los académicos y la sociedad en su conjunto. Con ello, posibilitar que todos y todas los y las estudiantes en Chile puedan tener acceso a una educación que garantice el desarrollo de sus capacidades, y donde los esfuerzos busquen disminuir la brecha cognitiva y socioemocional. Esto con el propósito de contar con un proyecto colaborativo que promueva avances en el sistema escolar para disminuir los niveles de segregación socioeconómica, mejorar el desempeño escolar y fortalecer los procesos de desarrollo integral, para que de todas y todos los y las estudiantes tengan acceso a una educación de calidad.

Bibliografía

Agencia de la Calidad de la Educación (2015). *Evaluación Docente y Resultados de Aprendizaje: Análisis Cohorte de Estudiantes 1º Básico 2007*. Obtenido de http://archivos.agenciaeducacion.cl/estudios/Estudio_Evaluacion_Docente_y_Resultados_Aprendizaje.pdf

Bellei, C. (2013). El “fin de lucro” como política educacional. En J. E. García-Huidobro y A. Falabella (Eds.). *Los fines de la educación* (pp. 85-114). Santiago: Ediciones UC.

Bellei C., Contreras D., Vanni X., Valenzuela J. P. (2014). *Lo aprendí en la escuela: ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?* Santiago: Lom Ediciones; Universidad de Chile; UNICEF.

Bellei, Valenzuela y De Los Ríos (2010). Segregación escolar en Chile. En S. Martinic y G. Elacqua: *¿Fin de Ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*. OREALC-UNESCO. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Bravo, D., Falck, D., González, R., Manzi, J. y Peirano, C. (2008). *La relación entre la evaluación docente y el rendimiento de los alumnos: evidencia para el caso de Chile*. Ponencia presentada en el Encuentro Anual de la Sociedad de Economía de Chile.

Chile. Ministerio de Educación (2016a). *Reporte Nacional de Chile: Revisión OCDE para mejorar la efectividad del uso de recursos en las escuelas, informe preparado por el Ministerio de Educación, la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación como un insumo para el Proyecto de OCDE, Reviews of School Resources Chile*.

Chile. Agencia de la Calidad de la Educación. (2016). *La autoestima académica y motivación escolar como predictor de la deserción de jóvenes vulnerables*.

Chile, Agencia de la Calidad de la Educación. (2017). *Presentación Resultados Nacionales SIMCE 2016*.

Chile. Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (2016). *Resultados Evaluación Docente 2015*, extraído de http://www.docentemas.cl/docs/Resultados_Evaluacion_Docente_2015.pdf

Chile. Dirección de Presupuestos (2015). *Evaluación de Programas Gubernamentales. Informe final de evaluación programa fomento a la calidad de la formación inicial docente (PFID)*.

Chile. Ministerio de Educación, Centro de Estudios (2012). *Evaluación Docente y resultados de aprendizaje: ¿Qué nos dice la evidencia?* Serie Evidencias Año 1, Nº 6. Santiago: autor.

Chile. Ministerio de Educación, Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (2015). *Marco para la buena dirección y el liderazgo escolar*.

Chile. Ministerio de Educación, División de Educación General (2017). *Plan de Mejoramiento Educativo 2017*.

Chile. Ministerio de Educación, Unidad de Currículum y Evaluación (2014). *20 años de Bibliotecas Escolares CRA*.

Comisión para la Educación de Calidad para Todos (2016). *Construyendo una educación de calidad: un pacto por el futuro de América Latina. Diálogo Interamericano y la Fundación Santillana*.

Contreras, D., D., Hojman, F., Huneeus, y Landerretche, O. (2011). *El lucro en educación escolar. Evidencia y desafíos regulatorios. Trabajos de Investigación en Políticas Públicas*, N° 10. Santiago: Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Eyzaguirre, B. y Fontaine, L. (2008). *Las Escuelas que Tenemos. Punto de Referencia N° 299*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Hanushek, E. A. (1992). The Trade-off between Child Quantity and Quality. *Journal of Political Economy*, 100(1), 84-117.

Hanushek, E. A., Kain, J. F., O'Brien, D. M. and Rivkin, S. G. (2005). *The Market for Teacher Quality*. Paper no publicado.

Hargreaves y Fullan (2014). *Capital profesional. Transformar la enseñanza en cada escuela*. Madrid: Ediciones Morata.

Hattie J. (2015). *Lo que mejor funciona en la educación: las políticas de la experiencia Colaborativa*. Pearson.

León, Manzi y Paredes (2008). *Calidad Docente y Rendimiento Escolar en Chile; Evaluando la Evaluación*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Manzi, J. (2008). *Individual Incentives and Teacher Evaluation: The Chilean Case*.

Martinic, S. y Vergara, C. (2007). Gestión del tiempo e interacción del profesor-alumno en la sala de clases de establecimientos de Jornada Escolar Completa en Chile. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 5, (5), p. 3-20.

Martinic, S. y Villalta, M. (2015). La gestión del tiempo en la sala de clases y los rendimientos escolares en escuelas con jornada completa en Chile. *Perfiles Educativos*, vol. XXXVII, 147, pp. 28-49.

Muñoz, G., & Weistein, J. (2012). Cuando Las Atribuciones No Bastan: Liderazgo Directivo Y Gestión Pública o Privada de Escuelas En Chile. En *¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile?* págs. 55-82. Santiago de Chile: Fundación Chile y CEPPE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2013). *PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Preliminary version – Giving Every Student the Chance to Succeed*. Retrieved from <http://www.OCDE.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-volume-II.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2014). *TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning* (Resultados del estudio TALIS 2013: Perspectiva internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje). Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2016a). *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>

| 55

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2016b). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2016c). *PISA, Estudiantes de bajo rendimiento. Por qué se quedan atrás y cómo ayudarles a tener éxito*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250246-en>

Santiago, P., et al. (2017). *OECD Reviews of School Resources: Chile*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264285637-en>

Preiss, D., Larraín, A. y Valenzuela, S. (2011). Discurso y Pensamiento en el Aula Matemática Chilena. *PSYCHE*, 20(2), 131-146.

Scheerens, J. (2012). Summary and conclusion: Instructional Leadership in schools as loosely coupled organizations. En J. Scheerens (Ed.), *School Leadership Effects Revisited. Review and Meta-Analysis of Empirical Studies* (pp. 131-152). Dordrecht: Springer.

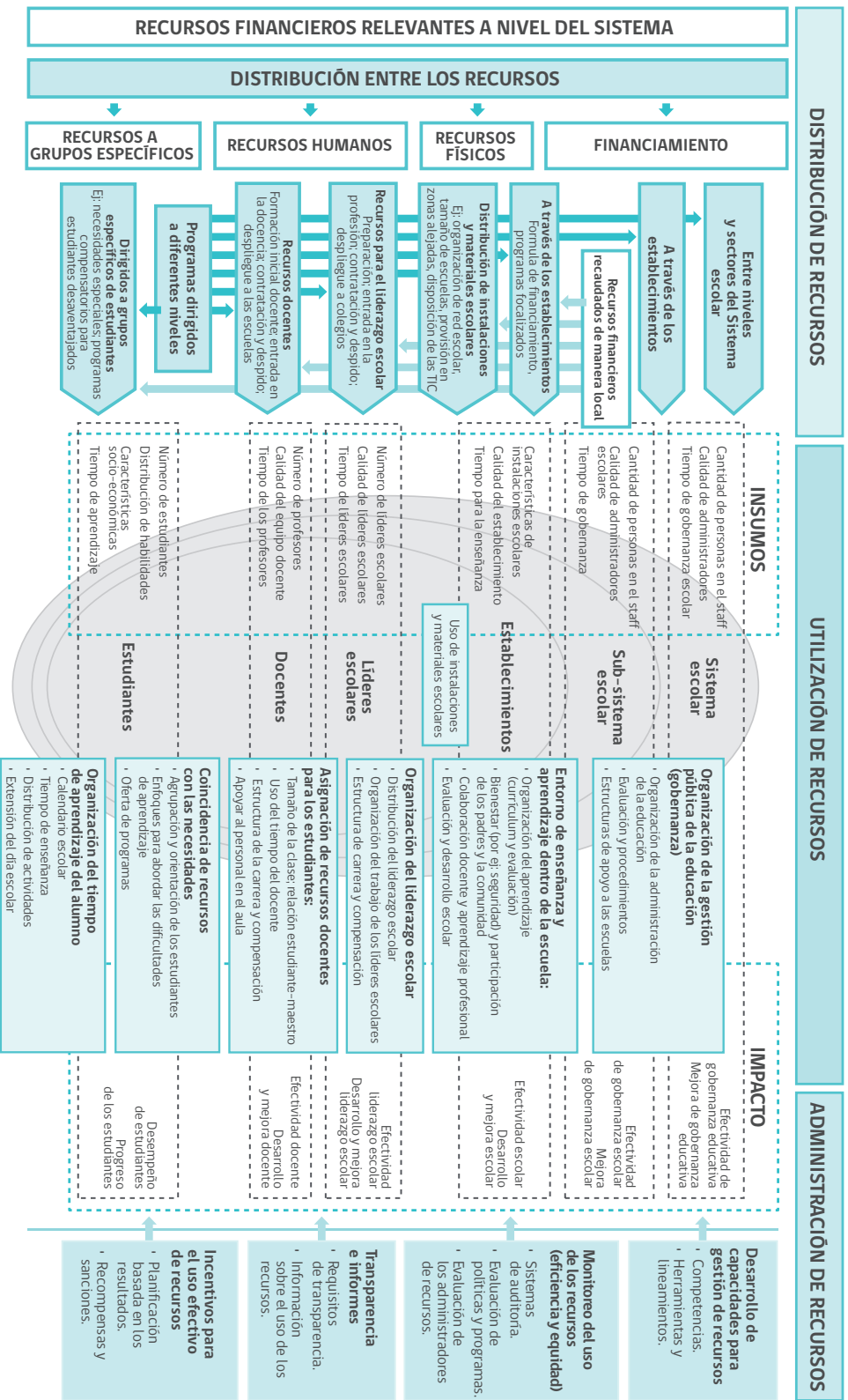
Taut (2015). *¿Cómo se relacionan los resultados de la Evaluación Docente con el aprendizaje que alcanzan los estudiantes de profesores evaluados?* Santiago: Centro de Medición de la Pontificia Universidad Católica.

TERCE. (2015). *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. Unesco.

TIMSS. (2015). *Estudio Internacional de Tendencias en Matemática y Ciencias*.

Villalobos, C. (2014). El lucro en el sistema escolar chileno. Elementos empíricos y conceptuales para entender la necesidad de su prohibición. *Revista Docencia*, N° 53.

Anexo 1. Marco conceptual para analizar el uso de recursos en los establecimientos escolares



CENTRO DE
ESTUDIOS
MINEDUC

